

Tudás

és

politika

A közpolitika-alkotás gyakorlata



Szerkesztők

Berényi Eszter

Erőss Gábor

Neumann Eszter

L'Harmattan

Tudás és politika

A közpolitika-alkotás gyakorlata

SZERKESZTETTE:

BERÉNYI ESZTER – ERŐSS GÁBOR – NEUMANN ESZTER

Tudás és politika

A közpolitika-alkotás gyakorlata

SZERKESZTETTE: BERÉNYI ESZTER – ERŐSS GÁBOR – NEUMANN ESZTER

L'Harmattan

Készült az Európai Bizottság 6. Kutatási Keretprogramjának
(„Állampolgárok és kormányzás a tudásalapú társadalomban” témakör) támogatásával
(szerződésszám: 028848-2 – KNOWandPol kutatás)



SIXTH FRAMEWORK
PROGRAMME



KNOW&POL
Knowledge and Policy
in education and health sectors

© L'Harmattan Kiadó, 2013
© Berényi Eszter, Biró Z. Zoltán, Demszky Alma, Erőss Gábor, Fernézelyi Bori,
Kende Anna, Kiss Adél, Levendel Sára, Neumann Eszter, Szívós Mihály, 2013

L'Harmattan France
7 rue de l'Ecole Polytechnique
75005 Paris
T.: 33.1.40.46.79.20

L'Harmattan Italia SRL
Via Bava, 37
10124 Torino-Italia
T./F.: 011.817.13.88

ISBN 978 963 963 236 651 7

A kiadásért felel Gyenes Ádám

A kiadó kötetei megrendelhetők, illetve kedvezménnyel

megvásárolhatók:

L'Harmattan Könyvesbolt

1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.

Tel.: 267-5979

Párbeszéd Könyvesbolt

1085, Horánszky utca 20.

www.konyveslap.hu

harmattan@harmattan.hu; www.harmattan.hu

Olvasószerkesztő: Váradi Péter

A borító Jaques-Louis David: *Szókratész halála* című festményének felhasználásával készült.

A borítótérny Ujváry Jenő, a nyomdai előkészítés Csernák Krisztina munkája.

A sokszorosítást a Robinco Kft. végezte, felelős vezető Kecskeméthy Péter.

Tartalomjegyzék

Berényi Eszter – Erőss Gábor – Neumann Eszter: Előszó	7
Köszönetnyilvánítás	19
I. A SZAKÉRTÉS SZOCIOLÓGIÁJA	
Szívós Mihály: Tudományos, tapasztalati és szakértői tudás, valamint a szakpolitika és tudásgazdálkodás viszonya Kelet-Közép-Európában	23
Demszky Alma: A tapasztalat alapú tudás szerepe a politikai döntéshozatalban	61
Kende Anna: Véleményalkotás és SNI szakpolitika négyféleképpen	81
II. PARADIGMAVÁLTÁS: KÖZPOLITIKAI ESETTANULMÁNYOK	
Neumann Eszter: Politika a padsorok között. Az oktatási integrációs közpolitika Magyarországon (2002–2010)	117
Erőss Gábor: A sajátos nevelési igény normalizálása. Utolsó Padból Program és inklúzió	169
Bíró Z. Zoltán – Kiss Adél: Ki kicsoda a romániai közoktatási rendszer decentralizációs folyamatában? Szereplők és tudástermelési gyakorlataik	189
Fernezeyi Bori: Átvétel, értelmezés, átértelmezés. A WHO Lelki Egészség Akciótervének hatása a magyar egészségpolitikára	223
III. TUDÁS ÉS IRÁNYÍTÁS: KORMÁNYZÁSI STRATÉGIÁK	
Erőss Gábor: Ráncha szedni. Elszámoltathatóság az egészségügyben – az önszabályozástól a párdrucmintáig	247
Berényi Eszter: Az autonómia kormányzása. A magyar közoktatás-politika hangsúlyváltásai és az Országos Kompetenciamérés	267
Levendel Sára – Fernezeyi Bori: Tudásalapú döntéshozás az egészségügyben: egy sikertörténet kudarca. Tanulmány a HBCs-ről	299
FÜGGELÉK	
Válogatott bibliográfia	333
KNOWandPOL Kutatócsoportok	337
Magyar egészségügyi kutatócsoport (MTA Szociológiai Intézet)	337
Magyar oktatásügyi kutatócsoport (ELTE Társadalomtudományi kar)	339
Németországi egészségügyi kutatócsoport	341
Romániai oktatásügyi kutatócsoport	342
Knowledge and Policy. Summary	345

Előszó¹

1. A (KÖZ)POLITIKA MINT HIVATÁS, A TUDÁS MINT HIVAT(KOZ)ÁS

Mit tudunk tudás és politika viszonyáról? Miként határozzák meg a társadalomilag elfogadott megismerési gyakorlatok a hatalmi viszonyok működését? A szociológia fő kérdésfeltevései elválaszthatatlanok tudás és politika, tudás és hatalom összefüggéseitől. A diszciplína klasszikusai, Max Weber, Michel Foucault vagy Pierre Bourdieu behatóan foglalkoztak a kérdéskörrel. A modern állam társadalomszervező funkciójának megértéséhez, a társadalmi változás mechanizmusainak feltárásához nélkülözhetetlen ezen összefüggések vizsgálata. Kevés magyar nyelvű publikáció foglalkozik a politikai döntéshozatali folyamatok tudományos igényű elemzésével. Kötetünkkel ezt a hiányt is igyekszünk pótolni.

Bízunk abban, hogy a társadalomtudományok iránt érdeklődő közönség mellett a döntéshozók és a döntések kivitelezésében érintett szereplők széles körének érdeklődésére tarthat számot a fenti kérdéseket vizsgáló „KNOWandPOL” kutatás eredményeit bemutató kötetünk.² Kutatásunk során tudás és irányítás, tudás és közpolitika kapcsolatát két szektorban vizsgáltuk, az oktatásban és az egészségügyben.³ Az angol munkanyelvű projektben, amelynek teljes címe *Tudás és Közpolitika – a tudás szerepe a közpolitika-alkotás és az irányítás területén Európában az egészség- és az oktatásügyben – nemzetek és szektorok közötti hasonló-*

¹ Bajomi Iván, Demszky Alma, Fernezelyi Bori, Levendel Sára ötleteinek felhasználásával.

² Kutatásunk az Európai Unió 6. Kutatási Keretprogramjának („Állampolgárok és kormányzás a tudásalapú társadalomban” témakör) támogatásával valósult meg (szerződésszám: 028848-2 – KNOWandPOL-kutatás). Az itt közreadott tanulmányokban közölt információkért és véleményekért kizárólag a szerzők vállalnak felelősséget, és azok nem feltétlenül tükrözik az Európai Unió hivatalos álláspontját. Külön köszönjük a kutatást koordináló Louvain-la-Neuve-i Katolikus Egyetemenek a kötet megjelenésében nyújtott segítségét.

³ A kutatási koncepció kialakításában támaszkodtunk arra az Európai Unió 5. keretprogramjának keretében végzett szociológiai kutatásra (Reguleduc 2001–2004), amelyben a KNOWandPOL konzorcium számos tagja korábban együtt dolgozott. A Reguleduc kutatásban az állami és önkormányzati oktatásirányítási stratégiák változásait vizsgáltuk. A kutatás magyar vonatkozású eredményeit Bajomi Iván, Berényi Eszter, Erőss Gábor és Imre Anna: *Ahol ritka jószág a tanuló: oktatásirányítás, cselekvési logikák és egyenlőtlenségek Budapest egyik kerületében* (Educatio Kiadó, Kutatás Közben sorozat, 2006) c. kötetben adtuk közre. A kutatásról készült angol nyelvű zárójelentés elérhető a <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123981EN6.pdf> weblapon.

ságok és eltérések,⁴ 2006 és 2011 között 12 kutatócsoport működött közre. A francia ajkú Belgiumban, Franciaországban, Magyarországon és Skóciában két-két kutatócsoport tárta fel a két ágazat jellegzetességeit, Portugáliában és Romániában az oktatásügyi szektort, Norvégiában és Németországban (pontosabban Bajorországban) pedig az egészségügyet vizsgálták a kutatók.

Kutatásunk főbb kérdései arra vonatkoztak, hogy miképpen alakítják a különféle tudásformák és tudástípusok a közpolitikákat Európában, és hogy milyen irányváltások, új jelenségek jellemzik a politikai döntéshozatali stratégiákat. A kutatás módszertanát tekintve döntően kvalitatív jellegű volt, a kutatók aktuális és korábbi döntéshozókkal, tudástermelőkkel, szakértőkkel, az igazgatási szakapparátus tagjaival, érdekcsoportok képviselőivel készítettek félig strukturált mélyinterjúkat. Beszélgetőtársainkat arra kértük, hogy a szakértői interjú során meséljék el a közpolitika történetét, alkossák meg azt a közpolitikai narratívát, ami a szubjektív tapasztalataik alapján a leginkább releváns eseményeket, fordulópontokat kiemelve, a leghívebben leírja a történeteket. Az interjúalanyoknak anonimitást ígértünk, ennek értelmében a tanulmányokban közölt idézeteket a megszólalók pozíciója alapján kódoltuk.⁵ A narratív közpolitika-elemzés hagyományait követve a megszólaltatott közpolitikai aktorokra nem mint információforrásra, hanem mint a döntéshozatali folyamatban teret nyerő diskurzusok hordozóira tekintettünk. A rendelkezésre álló anyagi erőforrásoknak és a viszonylag széles időkeretnek köszönhetően az esettanulmányokhoz a szereplők széles körét megkereshettük. Elemeztük a közpolitikák hivatalos dokumentációját, a törvénykezési dokumentumokat, parlamenti viták és a konzultatív testületek jegyzőkönyveit, a döntéshozatalhoz megrendelt háttér tanulmányokat. Emellett egyes témákban átfogó médiaelemzést is készítettünk, valamint etnográfiai jellegű megfigyeléseket is végeztünk.

Munkánk három hosszabb, egymásra épülő részkutatásra („orientációra”) tagolódott. Az első részkutatás során kezdték meg a kutatócsoportok az adott ország egészségpolitikai, illetve oktatáspolitikai mezőjének feltérképezését,

⁴ A kutatás angol nyelvű címe „Knowledge and Policy – the role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe – convergences and specificities among nations and sectors”. A konzorcium honlapja: www.knowandpol.eu; a magyar oktatási kutatócsoport munkáit a <http://oitk.tatk.elte.hu/hu/knowandpol> honlapon, a magyar egészségügyi kutatócsoport eredményeit a http://www.socio.mta.hu/A_tudas_sze-repe_az_egeszseg_es_oktataspolitika_megalkotasaban_es%20iranyitasaban_Europaban_KNOWandPOL/ honlapon gyűjtöttük össze. A kötetben található internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja 2012. július.

⁵ A leggyakrabban használt kódok: politikus-döntéshozó (országgyűlési képviselő), felső szintű államigazgatási döntéshozó (miniszter, államtitkár, főosztályvezető); államigazgatási középvezető (pl. minisztériumi osztályvezető); beosztott államigazgatási alkalmazott; szakértő; tanácsadó; kutató.

azonosították a döntéshozók számára hozzáférhető tudástípusokat (pl. írásban rögzített döntés-előkészítési dokumentumok, a döntéshozatalban résztvevők tapasztalati tudása, tanulmányai), valamint a tudástermelés és -felhasználás intézményes kereteit, és a tudástermelők és döntéshozók közötti jellemző érintkezési formákat is. A kutatás első szakaszában elkészült a téma szakirodalmának részletes áttekintése is⁶ azzal a céllal, hogy a terepmunka során hasznosítható fogalmi keretet dolgozzunk ki.

A második részkutatásban egy-egy közpolitikáról készítettünk esettanulmányokat. A vizsgált közpolitika célkitűzését illetően szabad kezet kaptak a kutatócsoportok, azonban néhány egyeztetett szempontnak mindegyik vizsgált közpolitika megfelelt. A legfontosabb kritériumunk az volt, hogy a közpolitikai koncepció kidolgozását paradigmaváltás igénye kísérje, még ha maga a váltás ténylegesen nem is történt meg mindig. Kutatócsoportonként két-két, összesen 24 közpolitikai reformot (vagy reformkísérletet) követtünk nyomon. Az elemzés során azt is igyekeztünk megragadni, hogy a különböző ismereteket, valóságértelmezéseket képviselő aktorok miként ütköztek, kötöttek szövetséget egymással a politikai térben, illetve hogyan szorítottak háttérbe vagy hagytak figyelmen kívül egyes tudáselemeket a politikai befolyás megszerzésének érdekében.

A harmadik részkutatás keretében szintén két-két esettanulmány készült országonként és szektoronként, ezek azonban nem egyes közpolitikák alakulását, hanem úgynevezett tudás-alapú irányítási eszközöket ('knowledge-based regulation tool') vizsgáltak. Egyfelől minden esetben elemeztük egy-egy országos hatókörű eszköz kialakításának történetét. Másfelől minden országban elemeztük szektoronként egy szupranacionális eszköz nemzeti fogadtatását. Az egészségügyi szektorban a WHO lelki egészségprogramjának ('WHO Mental Health Action Plan') megalkotását és irányítási hatásait elemeztük nemzeti és nemzetek feletti szinten, és ezzel párhuzamosan az oktatásügyben az OECD PISA-vizsgálatának keletkezéstörténetét, illetve nemzeti recepcióját vizsgáltuk.

Egy igen változatos nemzeti és szakmai háttérű (politológus, szervezetkutató, esztörténész, de többségében szociológus) konzorcium tagjaiként rendszeresen találkoztunk kutatási megbeszéléseken és tudományos konferenciákon. A konstruktív hangvételű viták teret adtak a kutatás közös kereteinek folyamatos alakítására. Meghívott külső szakértők, a témák nemzetközileg elismert kutatói adtak további muníciót az elméleti keret kialakításához, megvitatásához.⁷ Az egyes részkutatások zárótanulmányai, valamint a kutatás eredményeire alapozó nemzetközi publikációk minderre az elméleti háttérre támaszkodnak.

⁶ A 2007-ben készített szakirodalmi áttekintés internetes elérhetősége: http://knowandpol.eu/Literature-review-and-theoretical,142.html?lang=en&rub_id=263.

⁷ Rianne Mahon a rendszerszerű társadalmi változások kapcsán, a PISA-vizsgálattal foglalko-

Minden egyes kutatócsoport három alkalommal a hazai közönség számára is tartott ún. disszeminációs szemináriumot (műhelykonferenciát), amelynek célja a kutatás eredményeinek ismertetése volt a szakmai közönség, valamint a szakterületen dolgozó döntéshozók és egyéb érintettek körében. A visszajelzésekből arra következtethetünk, hogy a magyar műhelykonferenciákon sikerült teret adnunk az eszmecserére a tudástermelés és a szakpolitika-alkotás berkeiben dolgozó hazai aktorok számára, amelyre másutt, más alkalommal nincsen lehetőségük. Egyetértés volt abban, hogy elméleti igényű, a politikai tudástermelés metaszintű elemzésére tett kísérletekre további igény volna a gyakorlati szakemberek és a kutatók körében egyaránt, hiszen az efféle ismeretek és eszmecserék a döntéshozatali folyamat reflexivitását segíthetnék elő.

Jelen kötetben a két magyarországi kutatócsoport eredményeinek legjavát tárjuk magyar nyelven a nyilvánosság elé. Felkértük továbbá a német és a romániai magyar ajkú kutatócsoportokat, hogy egy-egy tanulmánnyal járuljanak hozzá a munkánkhoz. Az anyag összeállításakor úgy döntöttünk, hogy nem szektorok (egészségügy, oktatás) mentén rendezzük el a fejezeteket. Könyvünk szerkezetében is tükrözi azt a törekvésünket, hogy bemutassuk a közpolitikát vizsgáló szociológiai megközelítésben rejlő lehetőségeket. Amellett érvelünk, hogy mindazok a mechanizmusok, amelyeket egyik vagy másik ország, egyik vagy másik szektor elemzése során bemutatunk, általánosabb szinten is tanulsággal bírnak a közpolitikai folyamatok megértéséhez, továbbgondolásához.

2. A KÖTET FELÉPÍTÉSE

A kötetben szereplő tanulmányokat három nagyobb egységbe soroltuk. Az első rész a Szakértés szociológiája címet viseli. Szívós Mihály elméleti igényű tanulmánya tudás és politika kapcsolatára irányuló társadalomtudományi vizsgálatok tágabb kontextusát mutatja be. Írása nemcsak a KNOWandPOL kutatás empirikus eredményeiből indul ki, hanem főként azzal a céllal készült, hogy tudományszociológiai (elsősorban a Polányi-féle tudáselméleti) megközelítés alapján elemezze a szakpolitikai célokra felhasznált tudásfajták jellegzetességeit, a tudományos és a tapasztalati tudás egymáshoz való viszonyának problematikáját. Demszky Alma tanulmánya az utóbbi évtizedekben politikai jelentőséget nyerő tapasztalati tudás, a közpolitika által érintett csoportok (elsősorban felhasználók, kliensek) tudásának felértékelődését vizsgálja, valamint tárgyalja, hogy a „laikus tudásban” miként fedezett fel a politika új, lehetséges

zó részkutatáshoz Jürgen Schriewer és Gita Steiner-Khamsi, a közpolitikai esettanulmányok szintéziséhez a politológus Claudio Radaelli fűzött külső konzulensként megjegyzéseket.

legitimációs forrást. Erőss Gábor tanulmánya azt a küzdelmet elemzi, melyet különböző diszciplínák (szociológia, gyógypedagógia, pszichológia stb.) képviselői vívtak a szakértői tudás legitim monopóliumáért, illetve a szociológia és a gyógypedagógia duopóliumáért a sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekekre vonatkozó közpolitika területén. Végül Kende Anna problémafeltáró esettanulmánya, ugyanebből az empirikus anyagból merítve, a sajátos nevelési igényű gyerekek oktatását újrászabályozó magyarországi közpolitika kialakításában részt vállaló aktorok narratíváit elemzi. A tanulmányban a szerző arra összpontosít, hogy miként konstruálódik meg a szakértői szerep, illetve milyen lehetőségei és korlátai vannak a személyes történet, a szakmai-tudományos misszió és a politikai szerepvállalás összeegyeztetésének az interjúk elbeszéléseiben.

A kötet második egységében közpolitikai esettanulmányok olvashatók, melyek reményeink szerint rávilágítanak a politikai szociológiában rejlő lehetőségekre. A fejezetben szereplő tanulmányok egy-egy olyan esetet vesznek górcső alá, amelyek kognitív paradigmaváltást eredményeztek a közpolitikai mezőben, vagyis lényegesen átstrukturálták az adott terület észlelését a kíváncsú közpolitikai beavatkozás terepét és célcsoportját illetően, és ennek köszönhetően az intézkedések terén is gyökeresen új megoldások jelentek meg. Neumann Eszter a magyarországi iskolai integrációs szakpolitika történetét mutatja be a közpolitikai szociológia megközelítését alkalmazva. Kiss Adél és Biró Z. Zoltán a romániai közoktatási rendszer decentralizációs folyamatának fontosabb szereplőit és a jellegzetes tudástermelési gyakorlatokat elemzik tanulmányukban. A szerzők arra keresnek válaszokat, hogy milyen tudásformák működtek, illetve akadályozták az EU-s elvárásként megfogalmazott decentralizációs folyamatot, az átalakítás során miképpen érvényesültek külföldről kölcsönzött ismeretek, illetve ezek a tudások hogyan estek a helyi irányítási berögződések áldozatává. A WHO-nak a mentális egészségügy területén paradigmaváltást ígérő akciótervét, annak hazai értelmezését és a hazai gyakorlathoz való adaptálását tárgyalja Fernezelyi Bori a kötet második részét záró tanulmánya.

A harmadik rész tanulmányai a poszt-, illetve neobürokratikus kormányzási stratégiák megvalósulását vizsgálják. Erőss Gábor és Berényi Eszter egyaránt az elszámoltathatósági paradigma megjelenését elemzik, előbbi a magyar egészségügy, utóbbi az oktatásügy példáján. Berényi Eszter egy oktatási mérés-értékelési rendszer megszületését és formálódását nyomon követve elemzi egyszerre az oktatáspolitikai diskurzus változásait s a közpolitika-alkotási folyamat mechanizmusait. Erőss Gábor az elmúlt 20 év egészségügyi elszámoltathatósági törekvéseit áttekintve keresi a közös vonásokat, a gyógyítók autonómiája és a „jó kormányzás” közötti meg-megújuló küzdelem egységes forgatókönyvét. A fejezetben szereplő harmadik írás, Fernezelyi Bori és Levendel Sára esettanulmánya egy tudásalapú irányítási eszköz, a homogén betegcsoportokra

(HBCs) alapozott költségoptimalizálási rendszer történetén keresztül vizsgálja a tudásalapú kormányzás fordulatokkal teli kísérletét az egészségügyben.

A kötet függelékében helyeztünk el minden közérdeklődésre számot tartó praktikus információt a tanulmányok alapjául szolgáló kutatási programról. Itt található a kutatási témák és jelentések jegyzéke, a kutatás elméleti bázisát jelentő tanulmányok válogatott bibliográfiája, a kötetben bemutatkozó kutatócsoportokban közreműködő kutatók listája, valamint a kutatás keretében elkészült publikációink jegyzéke.

Az itt közölt tanulmányokat nemcsak praktikus értelemben fűzi össze az, hogy ugyanannak a kutatási projektnek a termékei. Közös bennük az is, hogy Magyarországon eddig kevésbé elterjedt fogalmi keretet, megközelítésmódot alkalmaznak. A következőkben ennek a fogalmi keretnek a legfontosabb elemeit tárjuk az olvasó elé. Bízunk abban, hogy ez a szemléletmód – túlmutatva a kötetben szereplő tanulmányok befogadásának megalapozásán – inspirálóan hathat újabb hazai kutatások elméleti megalapozására, hozzájárulhat a politika, azaz közös ügyeink alakulásának árnyaltabb megértéséhez is. Sőt, talán azt is remélhetjük, hogy elősegíthetjük a politikai folyamat résztvevőinek önreflexióját is.

3. FOGALMI BEVEZETŐ

Az Európai Unió tudománypolitikai napirendjének az elmúlt évtizedben kitüntetett témaköre a „jó kormányzás” lehetőségeinek vizsgálata és a közpolitika-alkotás folyamatainak feltárása. A társadalomtudományi kutatási pályázati kiírások egyebek mellett a közpolitikai változások, valamint az állampolgári részvétel lehetőségeinek kutatását sorolták előre. A KNOWandPOL-kutatás a közpolitika-alkotás mechanizmusaira a szakértői, tudományos, laikus és egyéb tudástípusok valamint a politikaalkotás közti kapcsolatok vizsgálatával kezdezt rá.

Társadalomkutatóként nem azzal az ígérettel láttunk neki a kutatásnak, hogy végül az ideális közpolitika-alkotás (a „jó kormányzás”) szakácskönyvét kínáljuk a döntéshozóknak és a kutatásunk iránt érdeklődő publikumnak. Abban bízunk, hogy egyes közpolitikák megalkotásának vagy elvetésének nyomon követése a közpolitika-alkotás egyes jellemző mechanizmusait sikeresen feltárhatja, s ezáltal közelebb juthatunk annak megértéséhez is, hogy milyen szerepe van a tudásnak, illetve a szakértelemnek a közpolitika-alkotásban.

3.1. Közpolitika helyett közcselekvés

A kutatómunka során mindvégig törekedtünk arra, hogy ne tekintsük magától értetődőnek, adottnak a közpolitika-alkotás szereplőit, helyszíneit és linearitását, hanem ellenkezőleg, kíséreljük meg a tereptapasztalatok alapján azonosítani mindazokat a színtereket és szereplőket, amelyek hatással voltak az esettanulmányokban vizsgált döntéshozatali folyamatra.

Kutatásunk egyik kulcsfogalma a *közcselekvés* ('public action'). A közcselekvés koncepciója a közpolitika-alkotásra folyamatként tekint, amellet érvel, hogy a közpolitika vizsgálatához nem elegendő csupán a döntés megszületésének pillanatát és a vonatkozó törvényi normát vizsgálni. Ez a kutatási program abból az állításból indul ki, hogy a közpolitika-alkotás fragmentált folyamat, amelyhez sok és sokféle szereplő járul hozzá. Éppen ezért csak leszűkített értelmezést tesz lehetővé, hogyha a döntéshozatali folyamatot felülről lefelé irányuló, lineáris szabályozási láncolatként vizsgálnánk (erről bővebben lásd Delvaux és Mangez 2008). A közcselekvés szociológiája a közpolitikát nem elszigetelten elemezhető, lineáris események láncolataként képzei el, hanem időnként lényeges váltásokkal – paradigmaváltásokkal – tarkított, mégis alapvetően apró változások nyomán alakuló folyamatként, amelynek megértése nem lehetséges a közpolitika-alkotás társadalmi kontextusának figyelembevétele nélkül.

A közcselekvési megközelítésben az elemző feladata a többszereplős, összetett térben zajló, jellemzően ellentmondásos, feszültséggel, konfliktussal, de egyúttal kompromisszumokkal és együttműködéssel teli folyamat bemutatása. Noha a politológia hagyományos tárgyait, mint például a jogszabályalkotást ugyanúgy lényegesnek tekintettük, a szabályozás hagyományosan elemzett módjai mellett figyelembe vettünk egyéb szabályozási eljárasmódokat, amelyek egyszerre több irányból (külső irányítás és önszabályozás), különböző kormányzási szintek találkozásában (nemzetközi, nemzeti, regionális, kistérségi, helyi) és különböző szektorokat összekötve (kormányzati, félkormányzati, önkormányzati és nem kormányzati) fejtik ki hatásukat.

3.2. Posztbürokrácia?

Kutatásunk egyik fontos hipotézise a bürokratikus és a *posztbürokratikus szabályozás* közti elmozdulással foglalkozik: eszerint a szakpolitikai folyamatokban egyre jellemzőbb tendencia a posztbürokratikus szabályozási eljárások megjelenése (Maroy 2004). Az új közmenedzsment ('New Public Management') eljárásait a politikai aktorok a vállalati irányítás eszköztárából (pl. indikátor, jó gyakorlat, protokoll, benchmarking) kölcsönzik, a hatékonyság maxima-

lizálására törekvő piaci szemléletű irányítási elveket egyre szélesebb körben alkalmazzák a közszektorban (Hood 1991). Míg a bürokratikus szabályozás esetében a szabályozó erő a hierarchiában betöltött pozícióhoz köthető, a posztbürokratikus szabályozás lényege, hogy az elérni kívánt célokat nem, vagy nem pusztán jogszabályok útján, hanem sokszor közvetett módokon, különböző, nem jogszabályi eredetű szabályozóeszközök (pályázatok, benchmarkok, jó gyakorlatok terjesztése stb.) beiktatásával kényszeríti ki. A bürokratikus modellben az eljárások standardizáltak, írásban rögzített szabályozáshoz kötöttek, ami gyakran vezet rutin eljárások kialakulásához. A hangsúly a külső és a közvetlen ellenőrzésen van. A posztbürokratikus szabályozás esetében, mivel a legtöbb feladat és tevékenység erősen tagolt, döntő szerepe van a koordinációnak; az irányítást nem egy külső ellenőrző szerv kényszeríti ki, az ellenőrzési feladatokot delegálják, a bizalom és a személyes elkötelezettség kulcsszerepet kap.

3.3. A tudás szerepe

A *posztbürokratikus szabályozóeszközöknek* két típusát érdemes megkülönböztetni: a motivációs és az információs típusút. Az információs típusú szabályozás új tudásformák termelése, bevezetése és elterjesztése révén járul hozzá a közpolitikai szabályozáshoz. Abban a meggyőződésben, hogy a mérés, az információszerzés javítja a kormányzás hatékonyságát, a döntéshozók egyre részletesebben informálódnak a közpolitikai területek különböző aspektusairól. A posztbürokratikus szabályozásban az információ és a tudás maga is szabályozó tényezővé válik: a mérési, értékelési eredmények a közpolitika érintettjeit informálják saját működésükről, lehetővé teszik a mások működésével való összehasonlítást és arra is hivatottak, hogy elősegítsék a működés megváltoztatását (hatékonyabbá tételét) is.

A KNOWandPOL kutatásban a tudást nem eleve adottként vizsgáltuk – eltávolodtunk a politika és a tudomány mint két különálló társadalmi rendszer (vagy mező) viszonyát taglaló megközelítésektől – hanem a politikával kapcsolatba kerülő tudás létrejöttével, azaz a *tudástermelés* folyamatával foglalkoztunk. Kiemelt figyelmet fordítottunk az úgynevezett *tudásalapú szabályozóeszközökre* ('knowledge-based regulation tools'). Ezek a technikai eszközök egy bizonyosfajta, jól körülhatárolható tudástípust helyeznek előtérbe, hogy az adott közpolitikai tér szereplőinek viselkedését befolyásolják (Salamon 2002).

A közpolitika-elemző szakirodalom a politikával kapcsolatos tudástermelésnek két típusát különbözteti meg (vö. Gibbons és tsai. 1994). *1. típusú tudástermelés* alatt azt értjük, amikor tudás és politika kapcsolata lineáris: a hagyományos diszciplináris keretek között termelt tudást a politika – ha kívánja

– felhasználja. Gibbons és szerzőtársai szerint tudás és politika fenti, lineárisnak elképzelt kapcsolata helyett a huszadik század közepétől a közpolitika-alkotás valósága sokkal inkább a 2. típusú tudástermelés modelljével ragadható meg. Eszerint a tudástermelés jellemzően interdiszciplináris, problémaorientált és kontextusfüggő, vagyis a politikával kölcsönös függésben jön létre, reagálva arra a politikai elvárásra, hogy a kutatás politikailag releváns témákat feldolgozva, könnyen alkalmazható tudást állítson elő.

Kutatásaink során igyekeztünk ellenőrizni a hipotézist, hogy a közpolitika-alkotásban jóval nagyobb szerepet kapnak a 2. modell szerint termelt tudások.

*

Hangsúlyozottan tudásokról és nem tudásról beszélünk, hiszen érdemes különbséget tenni a különböző típusú tudások között is. Megkülönböztettünk tudományos, laikus (a közpolitika érintettjeinek tudása), hallgatólagos (nem verbalizált, gyakorlatban szerzett és továbbadott tudás esetünkben pl. az államigazgatás működéséről) és gyakorlati (pl. a döntéshozó terepismerete) tudásokat. Egy-egy közpolitika esetén mindezen tudásokat és tudások hordozóit érdemes figyelembe vennünk.

A tudás nem állandó. A személyközi interakciók, egyik közegből a másikba történő áramlása során más és más formában, más és más jelentésárnyalattal jelenik meg. Ezt az áramlást segítik elő a tolmácsok, adatközlők, „tudásbrókerek”, akik mind a politikában, mind a tudástermelés mezőjében kiismerik magukat, közvetítő szerepben a két rendszer határán működnek. A politikai szakértőnek, tanácsadónak értenie kell mindkét rendszer nyelvén, tudnia kell tolmácsolni a felek között. A kutatócsoportok változatos nevekkkel igyekeztek pontosan jellemezni ezt az egyre fontosabb szerepet betöltő tolmácsolási gyakorlatot: hibridizáció, interpretáció, kreolizáció vagy patchwork. A megnevezésekben közös az a felismerés, hogy a tartalom a közvetítés folyamán szükségképpen módosul.

A közpolitikák tehát sokféle szintéren a szereplők tudása és érdekei közötti dinamikában alakulnak, és végeredményben a gyakorlati értelmezés során nyerik el valódi tartalmukat. Ebből következően a közpolitika elemzése nem érhet véget a kormányzati döntéshozatallal, hiszen az az „*utcaszintű bürokraták*” (Lipsky 1980), a közpolitikát ténylegesen a gyakorlatba átültető állami alkalmazottak – mint például a tanárok vagy a szociális munkások – és a közpolitikai célcsoportok hétköznapi találkozásaiban – például a tantermi értelmezési munka során (Ball 1997) – teljesedik ki. Ebben a megközelítésben az iskolai (vagy éppen a kórházi) valóság olyan diszkurzív kontextusként elemezhető, ahol a közpolitika nap mint nap megtörténik és új értelmet nyer (Bowe és tsai. 1992: 23).

A közpolitika valós következményei, eredményei tehát csak a gyakorlatban, a hétköznapiakban tárulnak fel. Majone and Wildavsky (idézi Freeman

2009: 431) szerint egyenesen arról van szó, hogy „amikor implementálunk egy közpolitikát, egyben meg is változtatjuk azt; az implementáció szükségképpen újraartikulálja a közpolitikát. A szó szerinti implementáció – szó szerint lehetetlen”.⁸ A kiinduló közpolitikai szándék ugyanis a különböző színterek és aktorok kölcsönhatásának nyomán alakul, s ennek a hosszas iteratív folyamatnak az eredményeképpen jön létre a szabályozás, s mindezek helyi szintű alkalmazása; végeredményben ezt tekinthetjük a közpolitika gyakorlatának. Szinte soha nem olyan lineáris fordítási folyamatról van szó, ahol egy eredeti szerző (döntéshozó) és egy passzív fordító (helyi/alsószintű aktorok) kerül kapcsolatba, akik egyszerűen a gyakorlatba ültetik a döntéshozói szándékot. A közcselekvési megközelítésből szervesen következik, hogy a helyi szereplők jelentősége mellett nem mehetünk el szó nélkül. Ezek a helyi szereplők maguk is tevékeny aktorok, csakúgy mint a közcselekvés „kitalálói”, hiszen tulajdonképpen ők valósítják meg a közpolitikát, ők ültetik azt át a gyakorlatba. A megvalósítás során értelmezik, jelentést tulajdonítanak a közpolitikai elképzelésnek, „lefordítják” a saját helyi viszonyaikhoz igazítják azt. Ez a fordítás komplex, kreatív folyamat, amely nem pusztán a közpolitika-alkotás esetleges eleme, hanem tulajdonképpen az a médium, amelynek segítségével létrejön a közpolitika, megjelenik a maga gyakorlati valójában.

A politikai döntéshozatalnak van egy olyan újabb szereplői köre, akik maguknak éppúgy szakértői pozíciót követelnek, mint a hagyományos szakértők, noha nem rendelkeznek a szakértői pozícióhoz hagyományosan szükséges tudományos háttérrel. Ezek az új résztvevők sokszor a közpolitika valódi érintettjei: a betegek, tanulók, szülők, felhasználók, általában a szakpolitikai „célcsoportok”. A közpolitikai folyamathoz hozzáadott értékük nem a szakértők hagyományosan vélelmezett objektivitásában, hanem éppen ellenkezőleg, szubjektivitásukban rejlik. Nem kívülről és felülről, hanem belülről ismerik azokat a problémákat, amelyekről beszélnek. Személyes tapasztalataikkal hozzájárulnak a döntések legitimitásához és életszerűbbé képesek tenni azokat. A közpolitikába való bevonásuk növeli a döntések társadalmi bázisát, alkalmasint a közvetlen demokratikus részvétel ígéretét jelenthetik.

3.4. Színterek (szcénák)

Új szereplők bevonásának jellemző helyszíne az olyan új típusú szcénák, politikai színterek megjelenése (pl. deliberatív jellegű konzultációk megszervezése), amelyek intézményes formában teszik lehetővé az együttműködést viszonylag

⁸ Saját fordítás.

nagyszámú „társadalmi partnerrel”. Ellentétben a modern demokráciák egyes alapintézményeivel (pl. parlament), amelyek felállítása és működés módja tekintetében igen sok előírás, alkotmányos kötöttség érvényesül, a szóban forgó intézmények létrejötte és működése általában kevésbé szigorúan szabályozott. Ez azzal a következménnyel is jár, hogy egyes szereplők, főként a végrehajtó hatalom birtokosai jelentős szabadsággal rendelkeznek a tekintetben, hogy milyen összetételű, működésmódú grémiumokat hoznak létre, illetve milyen jogosítványokkal, erőforrásokkal látják el ezeket.

A közcselekvés elmélete sem mentes az ellenmondásoktól. A közcselekvés kutatási programja lehetőséget ad arra, hogy a közpolitika-alkotás gyakorlatának minél több színterét, szereplőjét, módját feltárjuk. Mindez azonban hangsúlyozottan a valóság leírását szolgáló értelmezési keret, s nem normatív megközelítés! Az, hogy közpolitika helyett közcselekvésről beszélünk, nem jelenti azt, hogy elmozdulást feltételezünk a habermasi uralommentes kommunikáció ideáljának irányába, s azt gondolnánk, hogy a közpolitika érintettjei számára egyformán adott a demokratikus részvétel lehetősége, és minden tudás egyforma mértékben esik latba a döntéshozás során. A „tudás” szerepének kiemelt figyelemmel követése sem jelenti azt, hogy feltételeznénk, hogy „racionálisabb”, „felvilágosodottabb” módon jönnek létre a közpolitikák, mint korábban.

A tudás nem függetleníthető létrejöttének körülményeitől, a tudás sem objektív és hatalommentes. Ellenkezőleg, aszimmetrikus hatalmi viszonyok közepette jön létre, érdekektől vezérelt, társadalmilag beágyazott, és egyenlőtlenségektől terhelt. A közcselekvés kutatási programja olyan módszertani eszköztárat kínál, amely segíthet feltárni az ezen egyenlőtlenségek és a politika tudásintenzív válása közötti összefüggéseket.. A kérdés a kutatás ezen pontján nem is az, hogy jobbak lesznek-e a tudásintenzív szakpolitikák, hanem, hogy hogyan változnak meg a demokratikus részvétel lehetőségei, és ezzel együtt a hétköznapi demokratikus működés a döntéshozatali folyamatok átalakulásával.

A közcselekvés programja arra is rávilágíthat, hogy a politika természete nem, vagy legalábbis, nem „önszántából” változott meg: legitimációs igényéből fakadnak a közpolitikák „társadalmasításának” diskurzusa és gyakorlata, valamint a döntésekben való részvételiség újragondolási kísérletei.

Felhasznált szakirodalom

- Stephen J. Ball: „Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research”. *British Education Research Journal*, 1997. 23 (3), 257–274. p.
- Richard Bowe, Stephen J. Ball és Anne Gold: *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*. Routledge, 1992.
- Bernard Delvaux és Eric Mangez: *Toward a sociology of knowledge and policy relation 1.1. The term ‘public action’: its contribution and ambiguities*. KNOWandPOL kutatás, szakirodalmi összefoglaló, 2008. Internetes elérés (2012. július): http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Literature_synthesis.Final_version.English.pdf.
- Michel Foucault: „A »kormányozhatóság«”. In Michel Foucault: *A fantasztikus könyvtár*. Pallas Studio-Attraktor Kft., Budapest, 1998. 106–123. p.
- Richard Freeman: „What is ‘translation’?” *Evidence and Policy*, 2009, 5 (4) 429–447. p.
- Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott és Martin Trow: *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage, 1994.
- Christopher Hood: „A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 1991, 69. 3–19. p.
- Pierre Lascoumes és Patrick Le Galès: „Understanding Public Policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation”. *Governance*, 2007. 20 (1), 1–21. p.
- Michael Lipsky: *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel-Sage, 1980.
- Christian Maroy: *Regulation and inequalities in European education systems*. Kutatási zárójelentés, Louvain-la-Neuve, 2004. Internetes hozzáférés (2012. július): http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf.
- Lester M. Salamon (szerk.): *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretnénk köszönetünket kifejezni Bajomi Ivánnak, a KNOWandPOL magyarországi oktatásügyi kutatócsoport-vezetőjének, aki több nemzetközi kutatási projektben is részvételi lehetőséget teremtett számunkra. Hálásak vagyunk neki azért, hogy a kezdet kezdetétől egyenrangú partnerként tekintett ránk, és bizalmát azzal fejezte ki, hogy fiatal kutatóként inspiráló önállóságot kaptunk tőle. Ez a kötet nélküle nem jöhetett volna létre.

Köszönettel tartozunk európai kollégáinknak is, akiknek gondolataiból inspirációt merítettünk, közülük is kiemelten a kutatást koordináló Bernard Delvaux-nak és Eric Mangez-nek.

A két magyar kutatócsoport intenzív együttgondolkodásban tervezte és valósította meg a kutatást. Itt szeretnénk köszönetet mondani a kötetben szerzőként nem szereplő kutatótársaknak: Berkovits Balázsnak, Dávid Beátának, Koltai Júliának, Mund Katalinnak, Oblath Mártonnak, Szabó Veronikának, Tóth Katalinnak és Vida Júliának. Köszönettel tartozunk Daróczi Gábornak, aki ún. „end user”-ként folyamatában kísérte figyelemmel a kutatómunkát, és döntéshozatali tapasztalataira támaszkodva értő kritikusként szólt hozzá a kutatás alakításához. A kötet elkészítésében nagy segítségünkre volt három szakmai lektorunk, Balázs Éva, Vitrai József és Weltner János, akik lankadatlan figyelemmel olvasták a készülő tanulmányokat, és építő bírálattal segítették a szerzőket kézírataik tökéletesítésében.

A kutatási eredményeket a disszeminációs szemináriumok termékeny vitái nyomán gondoltuk tovább. Köszönet illeti a három konferencia aktív közönségét is azért, hogy megosztották velünk tapasztalataikat, gondolataikat. Végül, de nem utolsósorban óriási köszönettel tartozunk interjúalanyainknak, akik közül a legtöbben hosszú órákat szántak arra, hogy megosszák velünk gondolataikat, tapasztalataikat. Nyíltságuk és őszinteségük a kutatást gazdagította, s a beszélgetések sokszor meghatározó élményt jelentettek számunkra.

I. A szakértés szociológiája

Tudományos, tapasztalati és szakértői tudás, valamint a szakpolitika és tudásgazdálkodás viszonya Kelet-Közép-Európában¹

BEVEZETÉS

A KNOWandPOL kutatások elsődleges célja „a közcselekvés szociológiájának” diszciplináris keretén belül „a közpolitika-alkotás mechanizmusainak” (Berényi és tsai. 2013: 11 e kötetben) feltárása, továbbá – a vizsgálódást interdiszciplinárisra tágítva – az azokban előforduló és alkalmazott tudásfajtáknak, azok konfliktusainak és alkotó együttműködésének a vizsgálata volt. Ennek során a kutatók feltételezték azt, hogy „a közpolitikák alakítása a felülről irányítottaságból elmozdult az alulról szerveződés irányába, vagyis nem csak a döntéshozók döntenek, a helyi aktoroknak és az utcaszintű tudásnak egyre nagyobb szerepe van a közpolitikák alakításában” (Levendel és Fernezelyi 2013: 300, e kötetben). A tudás előállításának ezt a vegyes formáját – a hagyományos szakértést és döntéshozást kiszolgáló „1. típusú tudástermeléssel” szembeállítva – „2. típusú”-nak nevezték el (vö. Gibbons és tsai. 1994). A 2. típusú tudástermelés fő jellemzője az, hogy a tudás kialakítása a politikával kölcsönhatásban, közös kontextusba ágyazottan, a helyi tapasztalati tudást széleskörűen bevonva és a közcselekvést közvetlenül és közvetetten elősegítve, és azt mintegy egész folyamatában kísérve történik. Jelen tanulmány egyik fő célja a KNOWandPOL kutatások szélesebb, interdiszciplináris kontextusokban – a tudáselméletek, a történettudomány, az általános szociológia terén – való elhelyezése. Ezen belül különösen nagy hangsúlyt kap a közcselekvésekben és szakpolitikákban szerepet játszó tudásfajták – jelesül a tudományos, a szakértői és a helyi tapasztalati tudás – részletesebb elemzése esztörténeti és elméleti háttérük vázlatos bemutatásával.

Az utóbbi fél évszázadban nagyon jelentős változások következtek be az emberi tudás összetételéről, szerkezetéről és fajtáiról szóló ismereteinkben. A tudás felértékelődése a gazdaságban és a társadalom alakításában magával hozta azoknak az elméleteknek a kibontakozását is, amelyek a tudás különféle formáit írták le. Ezzel szinte párhuzamosan kifejlődtek azok az alkalmazási

¹ A tanulmány szerzője, Szívós Mihály az MTA-PE Regionális Innovációs és Fejlesztési Hálózati Kutatócsoport tudományos főmunkatársa.

irányultságú tudományterületek, amelyek e tudásformáknak a jobb kiaknázását, célirányos felhasználását igyekeztek előmozdítani. A KNOWandPOL kutatások ezekhez a törekvésekhez is kapcsolódtak és azokat a közcselekvés interdiszciplináris, tudáselméleti hangsúlyú vizsgálatában markánsan érvényre juttatták. A tudás egyes fajtáival foglalkozó tudományterületek közül egyesek – mint a tudásszociológia – az átfogóbb és erősen intézményesült tudományokon belül részdiszciplínákká különültek el, miközben mások a gyorsan változó alkalmazási környezetek miatt eddig a helyzetig nem jutottak el. E részdiszciplínák módszertana azonban nem elegendő ahhoz, hogy a tudásfajták általános és speciális leírását és fontosabb alkalmazási formáik összefoglalását meg lehessen adni. A tudásfajták rendszerező és pontos leírása a folyamatosan változó gyakorlathoz való szoros kapcsolódásuk és nagyon különböző, sokféle kontextualizálódásuk miatt ma még nagyon nehézkes, és ez a nehézség talán sohasem tűnik el teljesen.

A nyolcvanas–kilencvenes évektől napjainkig terjedő korszak – a közelmúlt történelme – szülte meg a tudásgazdaság fogalmát, elméletét és annak alkalmazását. Az innovációt egyre tágabban értelmezték és gyakorolták, és nemcsak a közvetlen technológiai folyamat és a termék megújítását sorolták be alá, hanem a tudás különböző fajtáit felhasználó szervezeti átalakításokat a vállalatoknál, és a vezetési formák módosításait is. E folyamat során a gazdaság mellett – és persze jelentős mértékben annak gyakorlatából táplálkozva – a közigazgatásban is mindinkább előtérbe került az innováció, a tudomány és a helyi tapasztalat eredményeinek minél gyorsabb és hatékonyabb alkalmazása, termékekbe, szervezési és képzési formákba való átfordítása. Így került sor az új közmenedzsment kialakítására és arra is, hogy az állami adminisztráció és irányítás, valamint a civil szféra keretében is szorgalmazzák a kutatók, a szakértők és a szakpolitikusok a tudás különféle formáinak gyorsabb feltárását, értékelését, tudatosan és tervezetten innovatív felhasználását. A tudásgazdaság kiépítése és fejlesztése mellett az állam működésének és hatékonyságának fokozása is nagypolitikai és szakpolitikai programmá változott, melynek a tudás jobb kihasználása és hatékonyabb alkalmazása mellett az is célja lett, hogy megerősítsék a döntések legitimitását, fokozzák az átláthatóságot és erősítsék az elszámoltathatóságot.

A KNOWandPOL kutatások kezdettől fogva meghaladták az említett lineáris modell szemléletmódját és ezért az olyan hagyományos szereplők mellett, mint a döntéshozók és a szakértők, a helyi cselekvő szereplők (aktorok) és felhasználók és egyéb közreműködők tevékenységét és tudását is vizsgálták. Ennek következtében a tapasztalati tudás jellege és más tudásfajtákkal való kapcsolata ugyancsak előtérbe került. A tudományos, a tapasztalati és a szakértői tudás közötti viszony, valamint ezeknek a szakpolitikához való viszonya számos tudáselméleti, tudásgazdálkodási, valamint értelmezési kérdést vet fel. Jelen

tanulmány másik fő célkitűzése az, hogy ezeket a kérdéseket a fentebb vázolt módszertannal szélesebb körben, egyfelől az eszmetörténeti előzményeket is bevonva, másfelől pedig a személyes és hallgatólágos tudás elméletét (Polányi 1994) és annak továbbfejlesztett változatát (Szívós 2005), harmadrészt pedig az elmélet körül a nemzetközi szakirodalomban kialakult tágabb fogalomrendszert alkalmazva vizsgálja. Ezért először a hallgatólágos tudás elméletét tárgyalom dióhéjban, mert annak közgazdasági és vezetéstudományi, újabban pedig a közcselekvést előkészítő recepciója nagyban hozzájárult a különböző tudásfajták elkülönítéséhez, valamint új felosztások kialakításához. Ezt követően a tudományos, a tapasztalati és a szakértői tudás fogalmát határozom meg, majd a KNOWandPOL kutatásokban még előforduló tudásfogalmakat vázolom fel röviden.

A második rész a helyi nyilvánosságok magyarországi felértékelődésének folyamatát kapcsolja össze az új közmenedzsment bevezetésével, rámutatva arra, hogy két, tudáselméleti szempontból is nagyon szorosan összetartozó folyamatról van szó. A következő rész a társadalmi beavatkozások során fellépő, ki nem számítható többletváltozás fogalmát tárgyalja tudáselméleti kontextusban. A negyedik rész a tudományos, a szakértői és a tapasztalati tudás további tulajdonságait, valamint egymáshoz való viszonyaiknak további kérdéseit taglalja, beleértve a tudáskonfliktusokat is. Az ötödik pedig a tudományos és a tapasztalati tudás közötti viszonyokat immár a regionalizmus és a szubszidiaritás érvényesítésének kontextusában elemzi. A hatodik rész a tudásmenedzsment szerepét vizsgálja a szakértői tudás és a szakpolitika közötti kapcsolatrendszerben, továbbá a tapasztalati tudás hatékony felhasználásában.

1. A HALLGATÓLAGOS, A TUDOMÁNYOS ÉS A TAPASZTALATI TUDÁS RÖVID MEGHATÁROZÁSA

A KNOWandPOL kutatásokban kiemelt szerephez jutottak a tudás különféle formái és köztük a tudományos és tapasztalati tudás, a kettőt ötvöző szakértői tudás, valamint e tudásfajták konfliktusai, összefonódásai és alkotó együtthatása. Ezért e tanulmány részletesen foglalkozik a tudományos és tapasztalati tudásnak a szakértői tudásban és a szakpolitikában játszott szerepével. A különböző tudásfajták sajátosságainak leírásához feltétlenül szükséges a hallgatólágos tudás meghatározása is, mivel több tudásfajtának is alkotóelemét képezi, bár eltérő mértékben. A tudásfajtákat és viszonyaik bonyolult témakörét itt természetesen csak dióhéjban lehet tárgyalni és csak egy nagyon vázlatos bemutatás lehet a cél, amely a KNOWandPOL kutatások számos eredményét szélesebb tudáselméleti kontextusba állítja.

1.1. A hallgatóságos tudás fogalma, néhány fajtája és azok viszonya más tudásfajtákhoz

A személyes és hallgatóságos tudás elmélete a tudományfilozófia keretében született meg. Az elmélet megalkotója a budapesti születésű Polányi Mihály (1891–1975) volt, maga is nagyon sikeres kémikus. Idősebb korában a tudomány filozófiai kérdései felé fordult, és a tudományos felfedezések módja foglalkoztatta. Ebből a tudományfilozófiai programból bontakozott ki a személyes és a hallgatóságos tudás elmélete. A hallgatóságos tudást többen is felfedezték, de csak Polányi formálta elméletté a róla megállapítható tényeket (Polányi 1958, magyarul 1994).

Az emberi tudásnak nagyon sokféle felosztása lehetséges és ez részben az idevágó tudományos ismeretek jelenlegi korlátozottságára, részben pedig arra vezethető vissza, hogy a tudásfajták közötti határok mindig is elmosódottak maradnak. Mindazonáltal a huszadik században kialakult néhány alapvető felismerés, amelyek közül az egyik legfontosabb a személyes és a hallgatóságos tudás meghatározása. A tudás pusztán felhasználási terület szerinti vagy funkcionális felosztásai mellett ez megnyitotta az utat az olyan haladottabb osztályozások felé, amelynek egységeiben egyes tudásfajták – így a hallgatóságos is – mint komponensek szerepelnek.

A hallgatóságos tudás meghatározása felé haladva először néhány alapvető ismérv szerint tudásoosztályozásra szolgáló kategóriákat állítok fel, majd ezek közül néhányat összevonok és ennek során fény derül a hallgatóságos és a tőle erősen eltérő explicit vagy propozicionális tudás néhány alapvető tulajdonságára. A kodifikálhatóság vagy verbalizálhatóság kategóriája szerint hallgatóságos és kodifikálható (explicit) tudásfajtákat lehet megkülönböztetni. A hallgatóságos tudás első ismérve tehát a verbalizálhatatlanság vagy hallgatóságosság, amelynek következtében – mint Polányi hangsúlyozta – többet tudunk, mint amennyit ki tudunk mondani. Tehát ez a nagyon fontos ismérve, a verbalizálhatatlansága fejeződik ki a már meghonosodott magyar elnevezésében („hallgatóságos”) is. A kimondhatatlanság közvetlen következménye a kodifikálhatatlanság, vagyis az, hogy e tudás nem önthető szabatos tételekbe, ahogy az a tudományos tudás esetében lehetséges, és ezért kifejezetten követelmény is. Mindez azt is mutatja, hogy a hallgatóságos tudás más szerkezetű, mint a kimondható vagy explicit tudás. Ez a másfajta szerkezet abban is megmutatkozik, hogy a személyhez, eszközhöz és helyzethez kötődik.

Ha a tudás szerkezete szerint végezzük el a felosztást, akkor a hallgatóságos tudás mellé – mint ellentéte – megint csak az explicit tudás állítható, mert annak a szerkezete áttekinthető és meglehetősen jól megragadható, viszont a hallgatóságos tudásé közvetlenül nem érhető el, legfeljebb csak következtetni

lehet rá bizonyos valószínűséggel. A körülhatárolhatóság tekintetében is az explicit tudás a hallgatólagos tudás ellentétes párja. Összefoglalva elmondható, hogy a hallgatólagos tudás szerkezete nem megragadható, csak olyan mozzanatokot tudunk róla, hogy személyek, helyek, eszközök és helyzetek köré szerveződik. Ebből következik, hogy ez a tudás nem határolható körül pontosan. Ezzel szemben az explicit tudás áttekinthető szerkezetű, és részben ezért is elég jól körülhatárolható. Hallgatólagos tudás például egy kialakult készség valamilyen szerszámmal való művelet elvégzésére, vagy egy hangszeren való játszás jártassága. Explicit tudás például a tudományos tudás és azon belül is valamilyen tétel pontos leírása.

A dinamika szerint a tudásfajták aktívakra és passzívakra oszthatóak. A hallgatólagos tudás előbbi példái az aktív hallgatólagos tudást mutatják be. A készség és a jártasság jellegű, voltaképpen testi szinten rögzült mozgásmintákat tartalmazó hallgatólagos tudással szemben passzív hallgatólagos tudást tartalmaznak azok az emlékképek, amelyek például egy látási folyamatnál a figyelem fókuszán kívül eső területekről származnak és az úgynevezett periférikus látás észleleteire épülnek. Ez utóbbiak, pontosabban mindig csak részeik, könnyebben alakíthatóak át explicit tudássá, mint az aktív hallgatólagos tudáselemek. Például a hegedűvonó kezelését, a szükséges mozgásmintákat nehezebb leírni, teljesen egyáltalán nem is lehet, és a tanári utasítások csak azt teszik lehetővé, hogy elvezessék a tanulót ahhoz a helyzethez, amikor a gyakorlás során saját maga ráérez a helyes vonókezelésre. Az aktív, készség és jártasság jellegű hallgatólagos tudásnak szintén két fajtája van: a testileg és a szellemileg megőrződő hallgatólagos tudás. A hegedűvonó kezelésének megtanulása testileg is megőrződő hallgatólagos tudást jelent, mert a belső testvázlathoz rögzült testi érzetek maradnak meg az ilyen tanulás után. A csak az elmében megőrződő készség jellegű tudások közé tartozik például az anyanyelv működtetéséhez szükséges hatalmas hallgatólagos tudáskincsnek az a része, amely az igék használatához és a mondatok egybeszervezéséhez szükséges. Egy másik része ennek a tudásnak a kiejtéssel kapcsolatos, és ez szintén egyszerre testileg és az elmében is rögződő. Az intuíció – jelen példa esetében az anyanyelvi intuíció, a nyelvérzék – fogja egybe az aktív és a passzív részeket és használja fel azokat. A csak az elmében rögzült passzív nyelvi hallgatólagos tudásra példa egy főnév mellékjelentéseinek készlete. A testi szinten megőrződő vagy testiesült² hallgatólagos tudást, amelyet az angol szaknyelvben *embodied knowledge*-nak neveztek el, jellemző módon a megfigyeléses tanulás és

² A „testi szinten megőrződő tudás” mellett az „embodied knowledge” megfelelő magyaráításának tartom a „testiesült tudás” kifejezést is, amelyet Fernezei Bori vezetett be a kötetben közölt tanulmányában.

gyakorlás kombinációjával lehet elsajátítani. Az ember a kerékpározni tanulás során pontosan ilyen hallgatólagos tudásra tesz szert.

A hallgatólagos tudás további nagyon fontos ismérve az, hogy az intuíciónak mint az elme egyik műveletének anyagát, valódi közegét képezi. A megoldások keresése során az intuíció a hallgatólagos tudás egyes megfelelő elemeit kapcsolja össze, és mivel azok hallgatólagosak, a megoldást kereső, intuitívan gondolkodó ember számára sem tudatosul az, hogyan, milyen úton jutott el a helyes belátáshoz. A hallgatólagos tudás és az intuíció e nagyon szoros összetartozásán keresztül lehet csak megérteni azt, hogy e kettő milyen alapvető szerepet játszik a tapasztalati tudás szerveződésében és működésében.

A tapasztalati tudás felértékelődésére és a szakpolitikai folyamatokba való bevonására tekintettel a hallgatólagos tudás még egy további fajtájáról érdemes szót ejteni. A morális hallgatólagos tudás olyan nem tudatosított, finom hálóbba szerveződő kisebb normákat jelent, amelyek rejtett módon szabályozzák az emberi viselkedést. Ez a fajta tudás a támpontja a morális intuíciónak, amely gyakran akkor lép működésbe, amikor a kodifikált erkölcsi szabályok nem adnak elegendő útmutatást egy helyzet megoldásához. Az egyes mesterségeknek is megvannak a maguk morális szabályai, amelyeket a tanulási folyamat során a tanulók éppúgy eltanulnak, mint a szerszámokkal és az anyagokkal való bántásmódot. Ilyen morális hallgatólagos tudás az emberek oktatása és irányítása során végzett munkában is közrehat, és az itt mozgósított tapasztalati tudással egységet alkot. Ennek az egységnek az eredménye a gondosság, a tapasztalatok józan és célirányos felhasználása.

1.2. A hallgatólagos tudás felfedezése a társadalmi gyakorlat és a politikai elmélet számára

Polányi 1958-ban Angliában publikálta fő művét, a már említett *Személyes tudást*, amely ott kezdetben nem váltott ki jelentős visszhangot. A tudományfilozófián belül és a pszichológia egyes területein a hallgatólagos tudás létezésének tényét a hatvanas években mindazonáltal fokozatosan elismerték, és a hetvenes években az eszközökhöz kötődő tudásformák technikafilozófiai leírásában szintén helyet kapott. A gazdaságtudományokon belül egyébként jelentős hagyományai voltak a rejtett, nem kodifikálható tudásformák utáni kutatásnak, különösen az osztrák közgazdasági iskolában (Szívós 2005: 105), amelynek eredményeit Polányi is jól ismerte.

A menedzsment alaptudományaiban a múlt század nyolcvanas éveiben felgyeltek e tudásformára és nagy jelentőséget tulajdonítottak neki a gazdaság egészében. A gazdaságtudományokon belül a kilencvenes évekre már kiterjedt

szakirodalma lett és a különféle oktatási formákban helyet adtak azoknak a technikáknak is, amelyek a hallgatólagos tudás elsajátítását is lehetővé tették. Az elmélet iránti igény erősödése új lendületet kapott azáltal, hogy a szakértői adatbázisok kialakítása során is beleütköztek abba a problémába, hogy nem minden tudásfajta digitalizálható, merthogy nem is kodifikálható. Ily módon az információtechnológia fejlődése jelentősen elősegítette a hallgatólagos tudás elméletének, mondhatni, újrafelfedezését és fajtáinak elkülönítését. Mivel ez a fordulat elsődlegesen a reálgazdaság szférájában következett be, és így nem kapott mindenütt kellő teret és figyelmet, a társadalomtudományokban sem, ezért a kiinduló problémának – a kodifikálható és a nem kodifikálható tudás konfliktusának – a felfedezése újra és újra megtörtént, amint ezt a KNOWandPOL kutatások egészségügygel foglalkozó ága (Levendel és Fernezelyi 2013 e kötetben) empirikusan is bizonyította.³ A hallgatólagos tudás ugyanis nem kodifikálható, és ezért számítástechnikai eszközökkel nem rögzíthető. A gyakorlatban egy nagyon kicsi, verbalizálható részét használják fel és ehhez becslések alapján rendelnek hozzá számértékeket. Mivel ez a fajta tudás a tapasztalati tudás minden fajtájának nagyon jelentős részét teszi ki, ezért jórészt a tapasztalati tudás sem vehető fel digitalizálva a szakértői adatbázisokba. Így történhet meg az, hogy a technika támogatta optimizmus világában a gazdasági élet vagy akár az állami adminisztráció szereplői – ha még nem tanultak e tudásfajtaról – újra és újra spontán módon beleütköznek abba a ténybe, hogy a tapasztalati tudás jelentős, nagyobbik része nem formalizálható, nem kodifikálható, és így adatbázisokba sem tömöríthető (Szívós 2007: 74–75). A különféle tudáskészletek körülhatárolása, felbecsülése és elemzése előkészítette a tudatos és tervezett tudásgazdálkodás kialakulását, amelynek egyik úttörő tudományága a később részletesebben tárgyalandó tudásmenedzsment lett.

A KNOWandPOL kutatások a nem digitalizálható tapasztalati és az azon belüli hallgatólagos tudás, valamint a kodifikálható tudás viszonyát jól meg tudták világítani, mert kifejezetten olyan tudáskonfliktusokra bukkantak, amelyekben világosan megmutatkozott, hogy például az orvosi hallgatólagos tudás, amely éppúgy személyekhez és sajátos munka- és élethelyzetekhez

³ A KNOWandPOL kutatás keretében Richard Freeman és Steve Sturdy tett kísérletet részben Polányi nyomán a közpolitika-alakítás gyakorlatában szerephez jutó tudástípusok osztályozására. Ők három tudástípust különböztettek meg: a testi szinten megőrződő (embodied), a kinyilvánított (enacted) és a rögzített/alkalmazott (encoded) tudást. A testi szinten megőrződő tudást az aktorok a mindennapi tevékenységük során alkalmazzák. Ez a tudás gyakorlati jellegű, illetve gesztusokban kifejeződő, a testi létezés tapasztalatában gyökerezik, verbálisan nem kifejezhető. Emellett azonban a testi szinten megőrződő tudás kategóriájába sorolják az elme működéséhez köthető, szóban is kifejezhető tudásokat: a verbális tudást, amit egyes szerzők „észben tárolt” tudásnak (embrained knowledge) is neveznek. (A szerkesztők.)

kötődő tudás, mint a hallgatólagos tudás másfajta fajtái, nem szorítható bele egy statisztikai nyilvántartási rendszer részét képező kódrendszerbe, legyen az bármilyen kidolgozott is. E tudáskonfliktus során „Az informatikai tudás felértékelődése szintén az orvosszakértői tudást szorította háttérbe az ellenőrzés során...” (Levendel és Fernezelyi 2013: 316 e kötetben), és így az orvosszakértők tapasztalati tudása és az azon belüli szakmai hallgatólagos tudása nem érvényesült kellőképpen, ahogy a betegeket kezelő orvosok hasonló tudása szintén alulmaradt a kódolás során érvényesülő informatikai-statisztikai tudással szemben. Az ilyen és hasonló tudáskonfliktusoknál, attól függően, hogy azokat tudják-e tudatosítani vagy sem, felléphet a „tudatosított, vagy a nem tudatosított tudáshiány” (Erőss 2009: 371–387) jelensége. Az előbbi esetben egyrészt a két tudásfajtát összekapcsoló fordítási tevékenységgel próbálkozhatnak, másrészt pedig – ennek híján – a tudás valamilyen pótlását célzó manőver indulhat be.

A hallgatólagos tudás elmélete alkalmazástörténetének egyik igen fontos tanulsága az volt, hogy a hallgatólagos tudás leválasztása, elkülönült tárgyalása, majd az elméletnek különféle gyakorlati területeken történő felhasználása más tudásfajtákat is jobban láthatóvá és elhatárolhatóvá tett. Ennek során a tapasztalati tudás is új megvilágításba került és fontos ismérveit lehetett kikristályosítani. Kiderült az a már említett tulajdonság, hogy a tapasztalati tudás legnagyobb terjedelmű összetevője a hallgatólagos tudás. A tudományos tudással foglalkozó oktatónak és kutatónak is van hallgatólagos tudása, de ettől a hétköznapi tapasztalati tudásuk abban különbözik, hogy benne ebből a tudásfajtából lényegesen több van. A tudományos és a tapasztalati tudás e látványos összetetalálkozása a tudásról szóló elméletek síkján már az utóbbi társadalmi pozícióját erősítette meg. A tapasztalati tudásra irányuló kutatások nem kérdőjelezték meg a tudományos tudás érvényességét, hanem csak határozottan megvonták akörül a határvonalak egy részét. A tudományos és tapasztalati tudás vizsgálata mellett más tudásfajták is sorra kerültek abból a szempontból, hogy a hallgatólagos tudás valamely fajtája milyen mértékben van meg bennük és milyen szerepet játszik. Végül a különféle tudásfajtáknak a leírásából és összehasonlításából megszületett az az új gyakorlati tudomány, a tudásmenedzsment, amely a tudásfajták jobb megismerését tűzte ki célul és gazdasági felhasználhatóságukat is azonnal kutatni kezdte.

A közigazgatásban érvényesülő racionalitástípusok története elválaszthatatlan a politikai racionalitásról alkotott elméleti elképzelések fejlődésétől. A hallgatólagos tudás elmélete egyrészt nagyon fontos szerepet játszott a politikai racionalitásról alkotott merev, marxista ihletésű koncepciók bírálatában, másrészt, ettől egyáltalán nem függetlenül, a tudomány – közelebbről a tudás-szociológia és a tudáselmélet – szintjén még napjainkban is előmozdítja az új politikai racionalitáselméletekhez igazodó új közigazgatási racionalitás érvénye-

sítését és megvalósítását. Miközben kétségtelen tény, hogy az „új kormányzás” eszméje és a közszférában alkalmazandó menedzsment új módszere nyugatról és északról keletre terjed az Unión belül, egyáltalán nem lényegtelen az, hogy az előzmények és források jelentős része kifejezetten kelet-közép-európai. Ez csak egy példa arra, hogy a volt Osztrák–Magyar Monarchia utódállamaiból kiáramló emigráns értelmiségi hullámok milyen jelentős mértékben hozzájárultak a huszadik századi nyugat-európai és amerikai szellemiség kialakításához: az így kialakult kultúra és politikai racionalitás ott éppúgy nem „kelettelen”, ahogy a kelet-közép-európai kultúra és politikai racionalitás sem „nyugattalan” már (vö. Novák és Szentpéteri 2012). Az angol Michael Oakeshott (Oakeshott 2001) kelet-európai emigránsok, köztük éppen Polányi gondolatai nyomán azt fejtegette, hogy a politikai viszonyok nem vizsgálhatók azzal a tudományos szigorúsággal, ami az élettelen természettel és az élővilággal foglalkozó tudományoknál szokásos, és így azok nem is tervezhetőek. Másrészt ezek a politikai filozófiai fejtegetések már az ötvenes években megteremtették az elméleti háttérrel az általános és szakpolitikai szakértői tudás másfajta pozicionálására, amelynek esetében sokkal jobban figyeltek a felhasználhatóság korlátaira és így eleve elhatárolták azt a tervgazdaság és a tervezett társadalom eszmekörétől.

A politikai racionalitás sajátosságainak újragondolása egy társadalomelméleti és történelemfilozófiai fejlődési sor negyedik állomása volt, amely a klasszikus politikai közgazdaságtanban kialakított „láthatatlan kéz” elmélettel kezdődött, amely szerint a sok, önmagában véletlenszerű gazdasági akció valamilyen tartós trenddég egyesül a szereplők szándékai és tudása ellenére. Erre építette fel Hegel történelemfilozófiájában „az ész csele” fogalmát. Ennek értelmében az objektivált és külső hatalommá tett ész a maga láthatatlan és megjósolhatatlan céljainak eszközévé teszi az egyes tudatos emberi akciókat és az egyénnek nincs esélye valamely társadalomátalakító tevékenység célbeteljesítő megvalósítására, legfeljebb csak az ész eszközeként. Harmadik állomásként Hegel tanítványa, Karl Marx ezzel ellentétes tételt állított fel, amelynek értelmében a társadalom erői, gazdasági és társadalmi viszonyai éppen ésszerűségük miatt tudatos ellenőrzés alá vonhatók és olyan radikális változtatások is megvalósíthatóak, mint a magántulajdon eltörlése vagy az állam funkcióinak és működésének nagymértékű átalakítása. A huszadik század társadalomátalakító kísérleteinek kudarcai bizonyították be azt, hogy a két végletes álláspont között van az igazság, és ezért a gazdaság- és társadalomtudományok, valamint a politika szövetsége sem tűzhet ki maga elé radikális átalakítási célokat, hanem a mértéktartó fejlesztő beavatkozás gyakorlatát érdemes követni. Ez a társadalomtudományok és gazdaságtudományok fokozatos fejlődése által vált lehetségessé, bár még a gondosan rájuk alapozott műveletek során is fellépnek ki nem számítható többletváltozások, melyekről majd a továbbiakban részletesen

szó lesz. A marxizmussal való polémia keretében azonban még megmaradtak a nagy társadalomelméletek a társadalomtudományokban, mígnem a „létező szocializmus” és vele együtt a marxizmus hanyatlásával ezek ideje is leáldozott. A történelemfilozófiai és társadalomelméleti csaták e korszakának lezárulása mint egyik feltétel szintén hozzájárult az Új közmenedzsment elnevezésű irányítási módszer fölemelkedéséhez és elterjedéséhez. Ez a módszer sok olyan elemet vett át a gazdasági szférából, amely ott már bevált, és amelynek sikere mögött a tudás különböző fajtáinak megfelelő kezelése és felhasználása rejtett.

1.3. A tudományos tudás

E tudásforma az évszázadok során a tudományos pontosság és érvényesség normáinak módosulásai miatt számos változáson ment keresztül, még történetének legutóbbi időszakában is. Főbb tulajdonságait a huszadik század második felében kibontakozott tudományfilozófia és tudásszociológia sok tekintetben tisztázni tudta, noha változatlanul éles viták folynak a különféle irányzatok között e tudásfajta mibenlétéről és keletkezési mechanizmusairól. Bár az objektivitás régi, pozitivista fogalma használhatatlanná vált, egy átalakított változata valószínűségi arányok elismerésével irányzatként meg tudott maradni. A tudományos tudás tudományáganként eltérő mértékben kodifikálható, eltérő mértékben pontos, formalizálható és továbbadható. Így jelentős különbség van a társadalomtudományok és a gazdaságtudományok, valamint az élettudományok és az élettelen természet tudományai között a formalizálhatóság, a pontosság, a beilleszthetőség és az átvihetőség tekintetében. E négy követelménynek a társadalom- és gazdaságtudományok a természettudományokhoz képest kisebb mértékben tesznek eleget.

Valamely új tudományos tudás elismerésében nagy szerepe van annak, hogy beilleszkedik-e a többi tudáselem hálózatába. A hallgatólagos tudás felfedezése arra világított rá, hogy egy tudományágon belül is legalább két tudásforma hat közre és konfliktusba kerülhet egymással. Így a tudományos felfedezés folyamatában a már kifejtett módon a hallgatólagos tudás egyes elemeit össze-szervező intuíciónak van meghatározó szerepe, miközben a bizonyítás és az új tudás beillesztése a kodifikációt és a verbalizációt követeli meg. A hallgatólagos tudásnak csak egy-egy kisebb része verbalizálható, vagy externalizálható fáradságos munkával, és ez a munka szintén tudományos tudást eredményezhet.

A külsővé tett, formalizált tudományos tudás ellenőrzésének módja az, hogy a tudományos nyilvánosság számára közzéteszik, melynek keretében megszülethetnek a kritikák és értékelések, amelyek az ellenőrzés és a többi tudáselemmel való összevetés munkáját is elvégzik. Ha a tudományos tény vagy

elmélet megérett a falszifikációra, azaz hamisságának kimutatására, akkor a folyamat záró fázisára szintén ebben a közegben kerül sor. Az új tudás tudományos elismerése tehát mindenekelőtt a nyilvánosság segítségével történik, amelynek tisztítótüzét megjárva a tudományos elmélet már igazoltnak számít. E nyilvánosság révén a tudományos tudás reflektáltabbá válik, és megfogalmazóik és kezelőik jobban tisztában lesznek a határaikkal. Ebben az áttekintésben elvonatkoztattam a különféle egyéni, intézményi és csoportérdekektől, amelyek mind a tudástermelés, mind az igazolás, mind pedig az elvetés folyamatát lényegesen gyorsítani vagy lassítani, valamint módosítani is képesek.

A szakértő egyrészt a tudomány világából merít és az új eredményeket igyekszik a munkájába bevonni. Másrészt a saját szaktanácsadói tapasztalatára támaszkodik, mely még a tudományos témák kiválasztásában is irányítja. Mivel a normál tudományos tudással ellentétben a szakvélemény gyakran nem, vagy csak részben nyilvános, ezért a tudományos nyilvánosság legitimáló ereje is kevésbé segíti, és ez a megrendelő szakpolitika oldaláról azt is jelenti, hogy kevesebb eszköze van a számára felkínált tudás valós értékelésére. A szakpolitikát szolgáló szaktudás legitimálásának tehát fontos sajátossága, hogy gyakran nem magát az alkalmazott tudást legitimálják a nyilvános vitában, hanem a szakértő vagy szakértők személye, végzettsége, tudományos eredményei, és nem utolsósorban tapasztalatai szolgálnak alapul a megítéléshez.

1.4. A tapasztalati tudás

A hallgatólágos tudás elkülönítése, mint utaltam rá, előidézte azt, hogy a tudás más formáit is elkülönítsék és leírják, valamint hogy új tudástípológiákat állítsanak fel. Mindemellett a mindennapi élet szerkezete és tulajdonságai iránti szociológiai és filozófiai érdeklődés megnövekedése a hatvanas évektől kezdve ugyancsak jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy maga a tapasztalati tudás a korábbinál jóval nagyobb figyelmet kapott. Oly módon vált tehát a különféle tudományágakban vizsgálódás tárgyává, hogy egyrészt elválasztották tőle a tudás más fajtáit, köztük a tudományos tudást is, másrészt további részekre tagolták.

A tudományos tudásban és a tapasztalati tudásban közös, hogy mindkettőben háttérként szolgál a hallgatólágos tudás. A tudományos kísérleteknél például a felhasznált eszközök kezeléséhez szükséges az aktív hallgatólágos tudás. Ez a tudásfajta a tapasztalati tudásban, mint már utaltam rá, általában jóval nagyobb részarányú és fontosabb szerepű, mint a verbalizálható és kodifikálható tudásrészek. A tapasztalati tudást éppen azért nevezik így, mert megszerzése során elemei kis részben, vagy egyáltalán nem váltak tudatos reflexió tárgyává,

szemben a sikeres kísérlet végén előálló tudományos eredménnyel. A hallgatólagos rész ezért benne nagyobb volumenű és a rá támaszkodó intuícióval együtt máshogy működik, mint az explicit (kijelentésekben megfogalmazódó) tudományos tudás és gondolkodás. Ez a dominánsan intuitív jelleg az, ami alapvetően meghatározza a tapasztalati tudás jellegét. A tapasztalati tudás verbalizálható része is bizonyos hallgatólagos elemekre referál, és azok nélkül valójában nem is lehet hatékonyan felhasználni. Részben tehát megfogalmazható és leírható, és az ilyen formákba áttett tudás fennmaradása jobban szavatolható és tovább is adható. De eme verbalizálási lehetőségek ellenére a tapasztalati tudás nagyrészt személyhez, helyhez, eszközökhöz és helyzetekhez kötött. Az olykor tévesen vitatott objektivitásának egyik forrását éppen ezek az a kötöttségek képezik. A szakpolitikai gyakorlatban éppen e sajátosságai, az e kötöttségekből fakadó objektivitása erősítik meg a pozícióit a tudományos és a szakértői tudással szemben és emelik annak partnerévé, gyakran egyenrangú kiegészítőjévé.

A tapasztalati tudásukat alkalmazó cselekvő szereplőket a megoldások keresésében és megvalósításában is legtöbbször a jól megalapozott intuíciójuk vezeti. Ez a körülmény megnehezíti a tapasztalati tudásukat alkalmazó embereknek azt, hogy a tudományos vagy szakértői véleményre támaszkodó emberekkel minden további nélkül együttműködjenek. A másokkal való együttműködés azonban arra kényszeríti őket, hogy a tudásuk egy részét külsővé, verbalizálhatóvá tegyék, hogy az mások számára elérhető legyen. E külsővé tevés vagy externalizálás folytán az intuitíven kialakított javaslataik tudáshátterére maguk is jobban rálátnak. Ez már annak a fordítási folyamatnak a része, amely a szakértő vagy a döntéshozó és a helyi tapasztalataira támaszkodó állampolgárok közötti párbeszédben beindul. De emellett, és ez a közzsférában alkalmazott új menedzsment fontos támasza, a gyakorlatban való együttműködés során ez a verbalizált együttműködés és tudáscsere a hallgatólagos tudás cseréjével is kiegészül, mert a szakértőnek és a döntéshozónak is van tapasztalata és ezért hallgatólagos tudása, amelyhez hozzáépülhetnek a párbeszéd vagy a gyakorlat során látottak. Ez a kölcsönös közeledés egymás felé a tudások összemérésének és összeillesztésének keretében olajozottabbá teszi a közös fáradozást. Éppen az intuíciónak és a hallgatólagos tudásnak a nagyon alapvető kapcsolata teszi érthetővé azt is, hogy a tapasztalati tudás, mint már utaltam rá, szintén objektív, és pedig alapvetően objektív a szubjektív elemek ellenére is. Az objektivitása leginkább az eredményes felhasználásban, továbbá a tudáscserében, az átadás eredményében nyilvánul meg, mert az átvevő verbalizálás nélkül is sikeresen alkalmazhatja.

A tapasztalati tudás esetében mutatkozik meg a leginkább az érvényesség és a legitimitás viszonyának néhány sajátossága. A tapasztalati tudás személyhez vagy személyek csoportjához kötődik, akiknek tudásbeli és erkölcsi hitelessége

szavatolja a tapasztalati tudás felhasználhatóságát, sőt bizonyos mértékig annak érvényességét is. Csak személyesen átadható tudásuk van például a zenetanároknak, akik ugyancsak egy szigorú munkaerőcs gyakorlása folytán jutottak el ehhez a tudásukhoz, amit a tudással együtt továbbadnak. A tapasztalati tudás birtokosainak a kellő mennyiségű hallgatólagos tudás megszerzése végett tehát legalább egy ideig folyamatosan annak a gyakorlatnak a keretében kell dolgozniuk, ahonnan ez a szakértelmüket biztosító tudás ered. És ennek során hatja át őket és kerül birtokukba az a hallgatólagos morális tudás is, amely minden mesterséggel és tevékenységi körrel együtt jár. A szakmákban megszerezhető hallgatólagos tudáskészlet tehát nemcsak a tárgyakkal való bánásmód elemeiből áll, hanem a munkaerőcsnek azokból az apróbb elemekből is, amelyek az anyagok, a szerszámok gondos kezelésében nyilvánulnak meg. E gondosság nélkül nem érhetők el munkasikerek. A helyi tapasztalati tudás legitimitását ily módon nemcsak a benne foglalt tudás hitelesíti, hanem annak a személynek az erkölcsi hitelessége is, akiről a tudás hasznosításának célirányossága és gondossága feltételezhető.

Mivel a tapasztalati tudás nagyjából hallgatólagos, vagyis nem kodifikálható és elsősorban személyek közötti kapcsolat révén adható tovább, éppen ezért esetében a személyközi viszonylatok megtartó erejűek és csökkentik a tudásvesztéseket. Emellett azt is elősegítik, hogy a tapasztalati tudás szélesebb körben hasznosulhasson. A másik továbbadási lehetőség jelentős formaváltozást feltételez, éspedig a hallgatólagos tudás egy kisebb részének explicitté tételét, amely szintén hasznos lehet, de ebben az esetben óhatatlanul módosulások és veszteségek lépnek fel.

Ami az időbeli dimenziót illeti, a lassan avuló társadalomtudományi tudáshoz mérten a tapasztalati tudás állaga gyorsabban változhat, mert a belső állapota kevésbé strukturált, mint a tudományos jellegű tudásé. A tapasztalati tudás hasznosíthatósága jelentős mértékben függ a helyzetek, az intézmények, a feladatkörök folyamatosságától is, mert enélkül elértéktelenedik, részben vagy akár egészében. A hasznosíthatóságához tehát a személyi és tárgyi környezet bizonyos mértékű folytonosságára szükség van.

1.5. A tudományos és a tapasztalati tudás eltérő reflektáltsága

A reflektáltság a tudományos tudás esetében mindenekelőtt azt jelenti, hogy birtokosa tudatában van a tudás eredetének, tagoltságának és részeinek, jellegének és terjedelmének, valamint felhasználhatósági irányainak. Az explicit, verbalizálható szaktudáson alapuló szakpolitikai program részbeni vagy teljes megvalósítása természetesen csökkenti e tudás vonatkozathatóságát és ezáltal

a reflektáltságot is, hiszen az eredeti elemzés tárgyául szolgáló valóságelemek egy részét megváltoztatják. Ezzel szemben a tapasztalati tudás belső szerkezete, részei és azok funkciója kevésbé ismertek a birtokosa számára, ami nem jelenti azt, hogy ne sejthetné az intuícijára támaszkodva, hogy a tudása mire elég. Minthogy a tapasztalati tudás nagyon jelentős mértékben hallgatólagos tudásból áll, ezért ez arra magára nem kevésbé igaz. A tudományos tudással ellentétben a tapasztalati tudás egy része a gyakorlati alkalmazás során előálló visszacsatolások révén válhat reflektálttá, miután az intuíció a benne foglalt hallgatólagos tudás egyes részeit összekapcsolta és az eredmény jobb megalapozása végett az egyén a fontosabb mozzanatokat tudatosítja, és ezáltal magának a tapasztalati tudásának egy részét teszi reflektálttá. Kisebb mértékben előállhat a reflexivitás más tapasztalati tudással való összevetés során is, de a hallgatólagos tudás összetétele ezt nagyon viszonylagossá, de főleg körvonalazatlanná teszi.

Annak módja, hogy a hallgatólagos tudás egy része külsővé, verbalizálhatóvá vagy megfogalmazhatóvá váljék, e tudás új összefüggés-környezetben való elhelyezése és felhasználása lehet. Ez az újólagos, a korábbihoz hasonló környezetben való alkalmazás a rekontextualizálás. A megszerzett hallgatólagos tudást tehát akkor rekontextualizáljuk, ha új, de a korábbi feladatokhoz hasonló helyzetekben használjuk fel és ennek során a feladat megoldását segítő intuíció új szerveződést alakít ki az ehhez rendelkezésre álló hallgatólagos tudáson belül. Ennek eredményeképpen ez a tudás is a korábbinál jobban strukturálódik, mert a lényegesebb elemek helye megerősödik a tudás szerveződésében. Éppen ez a növekvő strukturáltság segíti elő egyes tudáselemek kiemelkedését a hallgatólagosságból. A tapasztalati tudáskészletek összevetése során is, amely mindig személyek találkozásait feltételezi, ilyen rekontextualizálás megy végbe, ami által mindkét tudáskészletnek éppen a strukturálisan megerősödött része verbalizálhatóvá vagy megfogalmazhatóvá, majd így az összehasonlítás keretében reflektálttá is válik. A gazdaság keretében előforduló oktatási folyamatokban ösztönösen már ismerik, bár éppen ezért másképpen nevezik ezt a fogást: azért rotálják a munkatársakat, hogy más, az övékéhez még közel álló, vagy azzal folyamatos kapcsolatban levő munkaköröket kipróbálva a saját feladatkörüket még jobban megértsék. A munkatársak hallgatólagos tudásának ez a rekontextualizálása jelentősen támogatja az innovatív gondolkodás kibontakozását is és a később tárgyalandó úgynevezett szervezeti tudás jobb felhasználását.

1.6. A szakértői tudás

A KNOWandPOL kutatások keretében különösen két tudásfajta, és pedig a szakértői tudás és a tapasztalati tudás vált fontossá. Az új közmenedzsment és az új, az érdekek feltérképezésére és az érdekeltek (érdekgazdák – *stakeholders*) bevonására épülő közigazgatás elsősorban e két tudásfajta értékelését, helyét és egymáshoz való viszonyát változtatta és változtatja meg.

A szakértői tudás birtokosa, aki lehet maga is kutató, vagy egyetemi-főiskolai oktató, vagy önálló vállalkozó, a tudomány világával folyamatosan kapcsolatot tart és elméleti tudásának nagyon jelentős hányadát abból szerzi be. Az általa elsajátított tudományos tudás a szakértés során alkalmazott tudományos tudássá válik, mert tapasztalati tudással, elsőként az ő személyes tapasztalataival társul. Tudásának másik, ugyanolyan fontos része e tudás alkalmazásában az adott szakpolitikai mezőn belül szerzett tapasztalat. Ez a tapasztalat alapú tudás teszi értékké az ő tudását a szakpolitikus döntéshozó számára, aki akár olyan politikai kinevezett is lehet, aki az adott szakterülethez nem vagy keveset ért. E hiányok ellenére a jó szakértői csapat megóvhatja őt a téves döntésektől és az alacsony hatásfokú vagy káros tevékenységtől. A szakértői tudás tehát két alapvető részre osztható: az elméleti, tudományos jellegű tudásra és a tapasztalati tudásra, amelynek nagyobbik részét a hallgatólagos tudás alkotja. A tudományos tudás területén a szakértőkkel a szakpolitikus még jól megértetheti magát, ám a tapasztalati tudás átvétele már új módszereket kíván meg tőle, és pedig mindenekelőtt tartós személyközi kapcsolatok kiépítését azokkal, akik e tudás birtokosai. A bázisdemokratikus részvételi technikák kidolgozása során is az mutatkozott meg, hogy a helyi tapasztalati tudás mozgósítható, egymásba kapcsolható a közös érdekek és célok artikulálása végett és a személyközi háló segít a fenntartásában. Egy ilyen folyamat eredményeként a tapasztalati tudás verbalizálható és megfogalmazható része explicit tudásként állhat már a szakértő és a szakpolitikus rendelkezésére.

A szakpolitikus olyan jövőképhez igazodva hozza meg a döntését, amely egyrészt a kormányzó többség politikai programjához, másrészt annak az aktuális nagypolitikai irányvonalához igazodik. Ennek megfelelően a döntését előkészítő szakértői vélemények birtokában többszörös fordítási tevékenységre kényszerül. Egyrészt a politikai programhoz, másrészt az aktuális irányvonalhoz kell hozzákapcsolnia a döntését, és végül harmadrészt az érintett állampolgárok (választók) igényei és elvárásai felé is igazolnia kell azt, hogy csak a legfontosabbakat említsem. A rendszerváltás utáni korszakot az oktatáspolitikai szférájában a szakpolitikai tevékenység szereplői körének bővülése jellemezte, ami azután az alkufolyamatok megszorodását eredményezte (Halász 2006: 178). Ez a trend más szakpolitikai szférákban is kibontakozott, ennek

pedig az lett a következménye, hogy a fordítási tevékenységek száma és helye is gyarapodott. E helyzetben a szakértő szerepe is nagyon megváltozott, sőt specializálódás következett be, és az alkufolyamatok fontosabb különérdekű szereplői – például a szakszervezetek – saját szakértőket alkalmaztak. Ezek között azonban változatlanul kiemelkedő fontosságúak voltak a kormányzati döntéshozók mellett működő szakértők. Éppen a szakpolitikai erőter kibővülése miatt a tudományos tudásuk hatósugara rövidebb lett, terjedelmében nem elegendő ahhoz, hogy a szakpolitikai döntéshozók cselekvési területeit lefedje. Így nem lehetett elegendő a szakértői tudás eszköztára a programok megvalósítása során alulról érkező visszajelzések teljes értékű feldolgozására sem. Éppen ez az utóbbi hiányosság az, ami a közzsféra új menedzsmentjének bevezetésével – és a tapasztalati tudás rendszerszerű bevonásával – orvosolható. Előfordulhat az, hogy a szakértői tudás ilyen és hasonló hiányosságai miatt a szakpolitikus nehezebben vagy egyáltalán nem alakít ki hosszú és középtávú cselekvési terveket és sok esetben kénytelen a rögtönzésre hagyatkozni.

1.7. Néhány további fontos tudásfajta és a KNOWandPOL kutatásokban előforduló tudásfajták

A fentebb tárgyalt tudásfajták mellett a KNOWandPOL kutatásokban más tudásfajták fogalmai is felbukkantak. A teljes körű meghatározás igénye nélkül, amit inkább az egyes tanulmányokban érdemes keresni, e fogalmakat összekapcsolom az itt részletesebben tárgyalt tudásfajtákkal. Ez némelyek esetében megvilágító lehet, mások esetében esetleg csak egy árnyalattal gazdagítja azt a jelentéstartományt, amelyre a tudásfajta fogalma az egyes szövegkontextusok révén szert tett.

A tapasztalati tudásnak az eszközökhöz és személyekhez kötött formái akkor vihetőek tovább, ha maguk az eszközök elszállíthatók vagy a személyek helyet tudnak változtatni. Ilyen például az a tapasztalati tudás, amely valamely mozgatható munkaeszközhöz kapcsolódik. Van azonban e tudásfajtának olyan változata, amely egy adott lakóhelyhez, annak lakóihoz és azok mentalitásához, szokásvilágához van kötve. Az a más szövegekben is előforduló „helyi tapasztalati tudás” fogalom tehát a tapasztalati tudásnak olyan változatát jelöli, amely valamely lakóhelyhez, földrajzi helyhez kötött. Ilyen lehet például valamely szabályzó alkalmazása vagy program megvalósítása esetén a személyükben is érintett helyi szereplők tapasztalati tudása.

Az „utcaszintű tudás” – Lipsky (1980) nyomán – a közpolitikákat megvalósító, alkalmazó és értelmező köztisztviselők és közalkalmazottak terephez kötődő gyakorlati, tapasztalati, legiszlatív és egyéb szaktudását foglalja össze.

A testi szinten megőrződő tudás fogalma, amelyet fentebb már röviden tárgyaltam, olyan kontextusokban jelenik meg, esetleg angol változatban mint *embodied knowledge*, amelyekből az világlik ki, hogy a cselekvő szereplők foglalkozásában valamilyen testi szinten is rögzülő hallgatólagos tudásnak kiemelkedő szerepe van. Az aktorok testi képességeiben, úgymint a készségekben és jártasságokban kifejeződő tudások a mindennapi tevékenységüket, gesztusaikat alakítják. A testi szinten megőrződő tudás jelen van a napi rutinban, a habitusban is. Ilyen az orvosok esetében az orvosi eszközökhöz, például a műtéti eszközökhöz tartozó, rendkívül fontos aktív hallgatólagos tudásfajta. Ez kerülhet szembe az egyes betegségek kódolása során az utóbbihoz szükséges, nagyon is explicit tudással, és a kódolás folyamata során jelentős tudásvesztések léphetnek fel a testileg megőrződő tudás rovására.

A KNOWandPOL kutatásokban is megjelentek azok a tudásfajták, amelyeket a felhasználás célterülete szerinti sorolnak be. Ilyenek az egyes foglalkozási csoportok speciális tudáskészletei, mint általában az orvosi tudás (amely nemcsak az elméleti órák tananyagát, hanem a klinikai gyakorlatok során szerzett tapasztalati tudást is magában foglalja, beleértve a műszerek és más orvosi eszközök kezelésében való jártasságot is), a pedagógiai tudás, a gyógypedagógiai tudás, a közgazdasági stb. tudás. Ettől némileg eltérnek azok a tudáskategóriák, amelyeket a megszerzés szférája szerint különítenek el, mint például iskolai tudás, vállalati gyakorlaton szerzett tudás. Ez utóbbi szerint a tudományos tudás és a helyi tapasztalati tudás is szétválasztható, mert különböző társadalmi szférákban tesznek szert rájuk. Ugyancsak ez utóbbiba tartozik a tanulóknak az iskolában és az óvodában megszerzett tudása. Mindezekre a tudásfajtákra is általánosan érvényes, hogy különböző részarányokban explicit és hallgatólagos összetevőkből állnak össze.

A hallgatólagos tudás elmélete mellett „az implicit véleményalkotás folyamata” fogalom (Kende 2013: 82–83 e kötetben) a szociológiai hálózatelmélet felé is elvezet bennünket, és pedig éppen azokhoz a pontokhoz, ahol a két elmélet közé hidat vertek. A hálózatokon keresztül ugyanis nemcsak explicit, hanem hallgatólagos (implicit) tudás és vélemény is terjed. Ennek következtében lehetséges az, hogy a hálózat tagjának például idővel akkor is legyen véleménye a helyi múzeumról, ha azt ő még sohasem látta, de azok már igen, akikkel egy hálózatba tartozik. A hálózaton keresztül ugyanis eljut hozzá néhány attitűd és vélemény, beleértve a hozzátartozó hallgatólagos tudás egy részét is. Mivel a közcselekvés résztvevői jelentős tapasztalati tudással rendelkező hálózatba is szerveződnek együttműködésük révén, ezért körükben is megtalálható az implicit véleményalkotás folyamata. Ez megint olyan jelenség, amely kiindulópontul szolgálhat a nem megjósolható többletváltozáshoz.

A hallgatólagos tudás elméletének egyik kiterjesztése a hallgatólagos tanulás fogalma. Ez a fogalom a hallgatólagos tudás megszerzésének folyamatát jelöli, amelyet nem lehet előzetesen strukturálni, mintegy részenként előre meghatározni és felépíteni. Radikálisan új fogalomnak egyáltalán nem nevezhető, hiszen a klasszikus elmélet leggyakoribb példái – mint a kerékpározni tanulás, vagy egy kísérleti eszköz kezelésének elsajátítása – többnyire éppen valamilyen implicit tanulási folyamatból lettek véve. A fontossága miatt azonban mégis érdemes a tanulási folyamatok hallgatólagos aspektusaira külön ránagyítani, mert ezek a közigazgatáshoz immár szervesen hozzátartozó tanulási formákban is nagy szerepet játszanak.

A szervezeti tudás hallgatólagos része ugyancsak a hallgatólagos tudás egyik fajtája. A gazdasági szervezeteken belüli tudással kapcsolatos vizsgálatok a hallgatólagos tudás elméletének térhódítása következményeképpen föltárták azt, hogy létezik a közigazgatási szervezeteken belül is e tudásnak egy speciális fajtája. Ennek napjainkban már jelentős irodalma van, amely a tudásmenedzsmentnek is fontos támpontul szolgál. A szervezeti tudás mindenekelőtt magáról a szervezetről, annak működési módjáról és sajátosságairól szóló explicit és implicit tudás. A szervezeti tudás hallgatólagos részét egyszerre jellemzi a szervezeti egységekhez való tartozás és a személyhez kötöttség. A szervezeti tudás mint explicit és implicit összetevőkből álló tudás gyakran csak nehezen választható el azoktól a tudásfajtákról, amelyek a szervezet egyes helyein előírt munkavégzéshez kellenek, mert azokkal összefonódva működik. A szervezeti tudás a szervezeti innováció fontos forrása lehet, hiszen például egy régi munkatárs tapasztalatai alapján sokkal jobban meg tudja mondani, hogy egy feladatsor mennyi idő alatt és milyen minőségű végeredményt hozva halad át a szervezeten, és hogy milyen buktatók állhatják útját. A szervezet – legyen az gazdasági vagy közigazgatási – különböző pontjain jelentős tapasztalatok, tudáskészletek halmozódhatnak fel, amelyek bevonásával, tudatos felhasználásával számos probléma előzhető meg és értékes szervezeti újítások valósíthatók meg a hatékonyság fokozása érdekében. Bár a KNOWandPOL kutatások nem irányultak kifejezetten a szervezeti tudás elemzésére, ez mégis feltűnt a kutatói horizonton olyan esetekben, ahol valamely szervezetben lezajló végrehajtási folyamatot, illetve ennek akadályait vizsgálták, mint ahogy az a véleményváltozások és a politika kapcsolatát elemző (Kende 2013 e. kötetben), vagy az egészségügyi finanszírozás rendszerét átvilágító vizsgálatban (Levendel és Fernezelyi 2013 e. kötetben) is történt.

A gyakorlati tudástérképek arról, hogy a felhalmozott tudás mire jó, azon emberek fejében vannak, akik egy szervezeten belül dolgozva például pontosan tudják, hogy környezetükben kihez és milyen ügyben érdemes fordulni tanácsért vagy közreműködésért. Ezeket az információkat a hivatalos, hagyományos

organigramok részletezőbb változatai sem tartalmazzák. Vannak másfajta tudástérképek is, amelyek a felmérésekből és elemzésekből állnak össze és orvosolják ezt a hiányt, és azokban a kiterjedt vállalatokban és másfajta szervezetekben váltak jelentőssé, ahol a személyes kapcsolatok hálójá nem bizonyult elegendő tudástérképnek.

2. A HELYI NYILVÁNOSSÁGOK FELÉRTÉKELŐDÉSE ÉS A HELYI TAPASZTALATI TUDÁS SZEREPE A KÖZCSELEKVÉSBEN

A tapasztalati tudás különféle változatai között a közcselekvésben betöltött szerepe miatt különleges jelentősége van a helyi tapasztalati tudásnak. A helyi körülményekhez alkalmazkodva és különösen egy adott helyen lakó emberekkel, azok viselkedésével, mentalitásával kapcsolatos, és a velük való együttműködésben szerzett tapasztalatok, mint utaltam rá, csak nagyon korlátozott mértékben vihetők át más helyekre. Az ilyen jellegű jelentős tapasztalatkincs laikus szakértővé is tehet valakit egy adott térségben és lakossági közegben.

A KNOWandPOL kutatásokban részt vevő belga, portugál és skót kutatók rávilágítottak arra, hogy az új közmenedzsment nyomán, de spontán módon is, jelentős elmozdulás történt abba az irányba, hogy az alulról induló szerveződések is jelentős helyet kapjanak a közpolitikák és szakpolitikák alakításában és megvalósításában. A rendszerváltás után Magyarországon – és alighanem a többi rendszerváltó kelet-közép-európai országban, köztük Romániában (Bíró és Kiss 2013 e kötetben) is – a demokrácia helyi szerveinek, a városi és a falusi önkormányzatoknak a demokratikus megválasztása és működése folytán a helyi nyilvánosságok is felértékelődtek. Ettől elválaszthatatlan az, hogy a rendszerváltás utáni másfél évtized folyamán Magyarországon megváltozott a sajtó összetétele és jelentősen módosult a lakosoknak a helyi sajtóhoz való viszonya.⁴ A kisebb kiterjedésű helyi nyilvánosságok és alárendelt alkotóelemeik, a nyilvános körök, arénák még meg tudják valósítani a folyamatos visszacsatolást a bázisközösségekhez, az egyszerű polgárokhoz, ami igen fontos a helyi tapasztalati tudáskészletek megőrzése, karbantartása és továbbfejlesztése érdekében. A helyi nyilvánosságok nagyon erős pozícióváltozását olyan empirikusan alátámasztott jelenségek mutatják a legvilágosabban, mint az országos politikai napilapok fokozatos hanyatlása a helyi sajtó javára és általában a helyi hírek iránti nagyobb kereslet. Ennél azonban több is történt, ami viszont már szoros párhuzamot mutat azzal, ahogy az alulról való szerveződés megerősödésének

⁴ Az idevágó kutatásaim kiindulópontja egy 2003-ban elkezdett OKTK kutatás volt, melynek keretében a vidéki egyetemi városokban empirikus felmérést végeztem, amely a helyi sajtóban végbement változásokra is kiterjedt.

keretében a helyi tapasztalati tudás is lényegesen nagyobb lehetőségekhez jut. A felértékelődött helyi nyilvánosságokban ugyanis a helyi lakosok a helyi lapok, rádiók és televíziók tudósítóivá váltak, és értő hozzászólókként nyilvánultak meg, és így közvetlen környezetüknél szélesebb körben osztották meg tapasztalataikat (Szívós 2010: 55–57). A helyi lapok külön rovatot nyitottak a lakosságtól jövő híreknek, amely mellett a hagyományos levelező fórumok is megmaradtak.

E változások elsődleges oka az, hogy a rendszerváltás után az előző, bukott rendszer centralizált államapparátusa átadta a helyét olyan államszervezeti formáknak, amelyek a helyi demokráciának igazi szerepet biztosítottak, és ez az, ami egyértelműen felértékelte a helyi nyilvánosságokat. Ez a fajta fejlődés elő tudta segíteni az új közmenedzsment terjedését, amelynek szerves része az alulról jövő kezdeményezések felkarolása és integrálása. A közpolitika cselekvő szereplői mellett, nekik is fórumul szolgálva, a helyi nyilvánosságok új személyközi kapcsolatok kialakítását, a célok és a módszerek meghatározását és ezzel az alulról vagy egyszerre felülről és alulról is szerveződő közcselekvések kibontakozását segítik elő. A demokrácia új élménye – mint sajátosan kelet-európai és kelet-közép-európai jelenség – tehát ily módon segítette elő a regionális és helyi szférák tudáshasznosító erejének növekedését, a helyi tapasztalati tudás hasznosítását is. Az egész folyamat jelentős mértékben ellene hatott a társadalmi nyilvánosság eltudományosodásának, amely a hatvanas években kezdődött el, és amelyet nyugatnémet szociológusok írtak le először (Kärtner 1972: 154–158). A nyilvánosság és a médiák eltudományosodásával foglalkozó kutatások feltárták az arra irányuló olvasói, nézői és hallgatói elvárások növekedését, hogy a tudomány adjon választ a sürgető társadalmi és gazdasági kérdésekre. Ez a folyamat, bár korlátozottabb formában, de a keleti blokk országaiban is megfigyelhető volt. Ez a jelenség, amely politikai legitimációs problémákból is fakadt, a tapasztalati tudás alulértékelését hozta magával és ezzel egy sajátos tudáskonfliktust idézett elő.

A helyi nyilvánosságok felértékelődése elválaszthatatlan azoktól a folyamatoktól, amelyeknek eredményeképpen a falvakban és a kisebb városokban a polgármesterek többsége és a képviselők egy része a helyi civilszervezetek köréből került ki. Ez arra mutat, hogy a helybeli lakosok bíznak a jelöltek helyben szerzett tapasztalati tudásában, inkább feltételezik a gondosságukat, és ugyanennyire a velük fennálló, kölcsönös érdekazonosságokat is fontosnak tartják. E közszereplők tapasztalati tudását tehát a helyi korlátozott nyilvánosságok és e policentrikus rendszert alkotó nyilvánosságok kisebb alkotóelemei, a helyi nyilvános körök, arénák elismerik. A tapasztalati tudás illetően felhasználásában rejlik a regionalizmus, a decentralizáció ereje, mert a helybeli szereplők és vezetőik képesek ötvözni a gazdag helyi tapasztalati tudást a tudományos és

tapasztalati eredetű szakértői véleményekkel és olyan célokat tűznek maguk elé, amelyek megvalósíthatóak és hasznosak is. A tapasztalati tudás előtérbe helyezése, felhalmozása, finomítása és végül hasznosíthatósága tehát függ a társadalomban végbemenő decentralizációs folyamatoktól, valamint azok sokrétűségétől és alkotó együttműködésétől. A helyi nyilvánosságok felértékelődése és annak velejárói, valamint a helyi tapasztalati tudásnak a KNOWandPOL kutatások által feltárt érvényesülése a közcselekvésekben jó terepet biztosít a szubszidiaritás elvének érvényesítéséhez, mert a nagy centrumokhoz képest a lokális szintek tudáshasznosító képességét jelentősen megnövelik.

3. A TÖBBLETVÁLTOZÁS MINT A TÁRSADALOM MŰKÖDÉSÉBE VALÓ NAGYOBB BEAVATKOZÁSOK EGYIK KÖVETKEZMÉNYE ÉS A TUDÁSKÉSZLETEK KORLÁTOZOTTSÁGA

3.1. A többletváltozásnak a KNOWandPOL kutatások keretében feltárt jelenségei

A KNOWandPOL kutatások is rámutattak arra, hogy vannak olyan esetek, amikor a szakpolitikai tevékenységnek és a közcselekvéseknek nem várt, nem tervezett következményei vannak. Ez többféle kontextusban is megjelent, így például a minőségbiztosítás keretén belül. „És azt gondolom – idézi Levendel és Fernezelyi az egyik interjúalanyt –, akár a HBCS-ről, akár bármiről beszélünk, hogy meg kell hozni egy szabályt és a plan – do – check – act ciklust tényleg végig kell csinálni. Ez a minőségbiztosítás ciklusa.” (Levendel és Fernezelyi 2013: 318 e kötetben) A szándékolt változtatás után, legyen az egy szabály bevezetése és érvényesítése vagy valamilyen strukturális változtatás, szükség van arra, hogy megvizsgáltsék a kapott eredmény és megtörténjék a visszacsatolás az eredeti tervhez, majd újra cselekedjék az aktor, ha szükséges. Ugyanezek a szerzők idézik Schmidtet, aki szerint a többletváltozásnak két forrása van, és pedig egyrészt maga a programmá tett elképzelés, másrészt a cselekvéssel amúgy is vele járó szándékolatlan következmények: „Elképzelések megvalósításakor óriási eltérések lehetnek az eredeti ötlet és a végül abból kialakuló szakpolitika között. Ez az eredeti szándékoktól nagyban eltérő eredményhez vezethet, nem beszélve a szándékolatlan következményekről (Schmidt 2010: 6).” (Idézi Levendel és Fernezelyi 2013: 318 e kötetben.) A belga munkatársak arra mutattak rá, hogy a nem szándékolt többletváltozás forrása egyrészt a társadalom nagyfokú komplexitásában rejlik, másrészt az ilyen változás a döntési folyamatban előálló véletlen elemekből adódik. „A belga kutatók úgy vélik, hogy az előre megtervezett forgatókönyv léte, mely szerint meghallga-

tásra kerülnek ugyan a tapasztalat alapú tudás hordozói, de csak azért, hogy ezzel a döntéshozók legitimálják a már eltervezett döntéseiket, azért nem valószínű, mert nagyobb tervezőkészséget tulajdonít a döntéshozóknak, mint amennyivel valójában rendelkezik(nek). A részleteket is magában foglaló racionalitás helyett inkább a társadalmi valóság átláthatatlan összetettsége és kontingenciája jellemző, melyben a döntéshozatal szükségszerűen magában hordozza a véletlen elemeket is (Vrancken és tsai. 2010: 77).” (Idézi Demszky 2013: 75 e kötetben) Valójában a szükségképpen hiányos végrehajtásból eredő nem szándékolt változások okai közé sorolhatók azok a hiányosságok, amelyeket a kutatók valamely paradigma „vakfoltjai”-nak neveztek (Neumann 2013: 118 és 160 e kötetben), és amelyek e paradigmák iránti túlzott elköteleződések ideológiai gyökereiből erednek. Ahogy az emberi szem nem képes azt a tárgyat vagy más jelenséget észlelni, amelynek jelei éppen a szemfenéknek e részéhez érkeznek, úgy e paradigmák hatóköre sem teljes annyira, hogy velük egyes speciális jelenségeket előre lehetne látni, és megalkotóik sem akarják kezelni az ilyen „vakfoltok” következményeit. A tudományfilozófia és a szociológia „elmélet orientálta megismerés”-nek nevezte el ezt a jelenséget, és hangsúlyozta az elmélet iránti elkötelezettség miatt érvényesülő szelektív látásmódot. Akad azonban olyan KNOWandPOL kutatás is, amely éppen azoknak az okoknak a kutatásával foglalkozik, amelyek a megvalósítás hiányosságait szaporítják. Empirikus felmérésekre és a szociálpszichológiai irodalomra támaszkodva részletesen feltárja azokat a tényezőket, amelyek a személyek közötti együttműködést megnehezítik, illetve a közcselekvés előkészítésének eredményeit torzítják. Az ilyen kutatás konklúziója az, hogy „Egy közpolitikai döntés hosszú távú hatásainak pontos predikciója gyakorlatilag lehetetlen feladat” (Kende 2013: 82 e kötetben).

Részben a fenti példákából is kiindulva a többletváltozás úgy határozható meg, hogy minden jelentősebb, az emberek egy csoportjától kiinduló, valamilyen mértékben tervezett társadalmi és gazdasági beavatkozás együtt jár olyan, nem szándékolt változással, vagy valamely betervezett változás elmaradásával, amelynek mértéke, helye és iránya nem kiszámítható. A többletváltozás a szándékolt változtatás szempontjából lehet pozitív vagy negatív, de általában ez az utóbbi a gyakoribb. A nem szándékolt változások, avagy a tervezett változások elmaradásai jelentős részben a társadalmi tudásfajták és tudományos elméletek már említett vakfoltjainak következményei, mert az elemzések nem képesek minden közzeható tényezőt vagy esetlegesen rejtett társadalmi mozgást észlelni és így azokkal számolni és a hatásukat felmérni. Például a változásban érintett és abban közreműködő cselekvő szereplők hallgatólagos tudásának érvényesüléséből is fakadhatnak a ki nem számítható többletváltozások. A különérdekű cselekvő szereplők tudatos tudására épülő tevékenységnek is

vannak véletlenszerű hatásai. A szakpolitika aktorainak érdekei, együttműködésük szociálpszichológiai sajátosságai is (Kende 2013: 82-85 e kötetben) határt szabnak a tervek és programok pontos megvalósíthatóságának.

3.2. A többletváltozás néhány történeti példája

A társadalmi programok tervezési és megvalósítási hiányosságainak és a nem szándékolt változások létrejöttének felismerése viszonylag új dolog. A gazdasági és a társadalmi változások teljes tervezhetőségét hirdető és megvalósítani akaró régi, államszocialista program kudarcát már az is jelezte, hogy a hatalom gyakorlói gyakran találkoztak nem várt, nem tervezett fejleményekkel mint valamely nagyméretű beavatkozásuk melléktermékével. Az ötvenes évek elején Magyarországon lezajlott, nagyon nagy mértékű és erőltetett társadalmi változásoknak ilyen „mellékterméke” lett az 1956-os forradalom is. A józan számításokra és nem utópikus célokra épülő, szándékolt és tervezett nagyobb méretű társadalmi-gazdasági változásoknak szintén tartós kísérő eleme a többletváltozás, amelyet gyakran nem vesznek észre. Új kutatási irány viszont a nem szándékolt többletváltozás kutatásában a forrásának és a következményeinek a tudásfajta kontextusában történő vizsgálata. A KNOWandPOL kutatások egyik jelentős eredménye az, hogy e fontos jelenség elemzéséhez hozzájárultak.

Előfordulnak hosszú távon érvényesülő többletváltozások is. Ilyen volt az úgynevezett Ratkó-korszak korlátozásai miatt kialakult nagyobb gyermekszám egyik kései hatása, amely azon alapult, hogy a korábbiaknál jóval népesebb kohorszok (nemzedékek) jelentek meg a hatvanas évek végén és a hetvenes évek elején, hogy felnőttként helyet találjanak maguknak a társadalomban. A társadalmi beilleszkedésük és politikai szocializációjuk a rendszer számára jóval nehezebb feladatnak bizonyult, mint ahogy a korábbi rutinok – a rendelkezésre álló tudás – alapján erre felkészültek. A „prágai tavasz” és a nyugati diáklázadások magyarországi hatásai csak felerősítették a politikai szocializáció zavarait mint fel nem ismert, a rendszer számára fenyegető többletváltozásokat.

A kelet-közép-európai térség, mint más, periferiális vagy félperiferiális jellegű térségek, a huszadik században gyakrabban színterévé vált a radikális változtatásoknak éppen azért, mert a tervező döntéshozók a lehetőségekhez képest jóval gyorsabban szerették volna behozni a felismert vagy vélt lemaradásokat. E politikai vezetői és szakpolitikai radikalizmusnak az okai leggyakrabban abban rejlettek, hogy az alulról, a néptömegek felől érzett nyomás a megtermeltnél jobb életszínvonal és szolgáltatások iránt nagyobb volt, mint a fejlődési centrumok országaiban. Emellett a kelet-közép-európai térségben mindig érződő nagyhatalmi torzító hatások is gyakrabban követeltek

meg mélyreható társadalmi és gazdasági változást a politikai skála különféle irányjaiban. E nagypolitikai kurzusváltások során rendszerint szétverték az éppen meglevő bürokratikus struktúrákat, ami egy alacsonyabb szinten is előidézte a folyamatosság megszakadását. Így a szakértői stábok is cserélődtek, a megszerzett tudásuk leértékelődött, ami tovább nehezítette az aktuálisan szükséges szakmai tudásháttér megteremtését, illetve akadályozta a létrejött erőforrások kihasználását. Így állt elő a szakpolitikai célok és teendők nem kellő előkészítettsége és rendszerezettsége, ami előidézte azt, hogy e nagy régió társadalmába való átalakító célzatú beavatkozások során fellépő, előre nem várt, nem kalkulálható változási többlet a legtöbb esetben lényegesen nagyobb lett a vártnál. A félperifériás helyzetből adódó lemaradások behozása azonban csak az EU-ba való belépéssel és a fejlesztési források felhasználásával vált – történelmi távlatokban gondolkodva – elérhetővé, mert maguk az utolérni szándékozottak is hathatós segítséget nyújtanak ehhez.

A nem szándékolt változások egy további kényelmetlen kísérőjelensége lehet az identitások körüli kérdések megbolygatása. Már önmagukban a jelentősebb változtatások mélyen érinthetnek különféle identitási kérdéseket, amint azt a nemzeti kérdésnek a nagyon hangsúlyos megjelenése is mutatta 1956-ban. Az ezekhez még hozzájövő többletváltozások az identitáshoz erős szálakkal kötődő társadalmi szereplőket is kibillenthetik nyugalmi állapotukból vagy átformálhatják őket és így elbizonytalanítóan hatnak a szakpolitikai tevékenység alanyaira, de akár azok kivitelezőire is. A helyi tapasztalat jellege mutatja jól, hogy e tudásfajta hordozói identitásuk jelentős részét a környezetükhöz fűződő kapcsolatukból merítik, beleértve a közelmúlttal való szoros összefonódásukat, és ezért körükben felléphet az identitás erős csökkenésének vagy elvesztésének érzése. Ezért a radikális társadalmi változásra való reakciókat jellemzi az identitás – sokszor a szakmai identitás – különféle tematizálása. Az ilyen nehézségeket a politika és a szakpolitika a reprezentatív és hagyománykezelő tevékenységével csak részben képes orvosolni. A közcselekvésekben való részvétel a helyi tapasztalati tudás alapján az identitás megbolygatásával kapcsolatos nehézségek egy részét is elháríthatja.

Főleg a tudományos kutatás fontos feladata a többletváltozás elemeinek utólagos felfedezése, leírása és egy általános képbe történő beillesztése. A szakértői tudásnak és tapasztalatnak szerves része lehet a többletváltozás várása, ami természetesen nem jelenti az előfordulás helyének és formájának megjósolását.

A szakpolitikai tevékenység során megtapasztalható többletváltozásnak értelemszerűen a politikai váltógazdaságban is megvan a helye. A különféle politikai programok váltakozásának egyik forrása éppen az, hogy a győztes pártok megvalósítják a programjuk egy részét, ha arra mód nyílik, de nem mindig számolnak a többletváltozások okozta új helyzettel, abban gyakran nem, vagy

nem teljesen ismerik ki magukat és veszítenek kezdeményezőképességükből, ami a vereségükhöz vezethet. A politikai váltógazdaságon kívül, ahol a kritika és a visszacsatolás lehetőségei erősen korlátozottak, még inkább fennáll a többletváltozások meg nem értésének a veszélye. A Szovjetunió történetét és bukásának okait értően vizsgáló Hobsbawm találóan mutatott rá arra, hogy a szovjet rendszer vezetői az óriási átalakítások végeztével nem értették meg, hogy milyen rendszert hoztak létre (Hobsbawm 1998: 456). Az ilyen veszély kialakulása általában annál nagyobb, minél nagyobb mérvűek a véghezvitt változások. A többletváltozások tudományos elemzése akkor hatékony, ha megvalósul a visszacsatolás azokhoz a tudástényezőkhöz, tudásfajtákhoz, melyek a nagymérvű változtatást előkészítő döntési helyzetet befolyásolják és a kialakult helyzet felméréséhez és módosításához szükségesek. A szakpolitikai döntéseket előkészítő szakértők és a tapasztalati tudással rendelkező közreműködők is szembesülhetnek azzal, hogy milyen tényezőket hagytak korábban figyelmen kívül. Az ilyen változások kutatása gyakran azért sem valósulhat meg könnyen, mert bár valamely adott radikális átalakítás már bekövetkezett, de a ki nem számítható többletváltozás még nem, vagy csak részben észlelhető.

4. A TUDOMÁNYOS, A SZAKÉRTŐI ÉS A TAPASZTALATI TUDÁS KÖZÖTTI VISZONYOK TOVÁBBI ASPEKTUSAI

A tudományos, a szakértői, a tapasztalati és elsősorban a helyi tapasztalati tudás különbségei a legitimitásuk tekintetében is megmutatkoznak. Az elavulási idejük, valamint a közelműlthoz való viszonyuk tekintetében is különböznek a tudásfajták. Napjaink kutatásainak egyik kiemelkedő területe a tudásfajták között előálló konfliktusoké, amelynek a szakirodalma gyorsan növekedik, mert az elemzések segítségével felgyorsítható az innováció, különösen abban a vonatkozásban, hogy az alapkutatásból gyorsabban eljussanak az eredmények a fejlesztőkhöz. A KNOWandPOL kutatások nyomon követték különféle, „tudásalapú szabályozóeszközök” létrehozását és alkalmazását. Ennek a feladatnak a megvalósítása más, szorosan ehhez kapcsolódó teendőket is kijelölt, úgymint a közcselekvés résztvevőiként azonosítható döntéshozók mellett a szakértők, helyi aktorok és felhasználók tevékenységének vizsgálatát is (Fernezeyi 2013 valamint Levendel és Fernzeyi 2013 e kötetben). A szakértőket és a szakértői tudást a tudásalapú szabályozóeszköz kialakításától kezdve egészen az alkalmazás befejezéséig és az ellenőrzésig megtaláljuk és ez a folyamatos jelenlét tudáskonfliktusokkal is jár. A szakértő éppen a szereplők számának megnövekedése következtében kölcsönhatásokba és tudáskonfliktusokba kerül a többi szereplővel. Ugyanakkor a már meglevő tapasztalata folyamatosan kiegészül

és növekszik, és ha tér nyílik számára, akkor képes e tapasztalatot a jobb szabályozás érdekében kamatoztatni.

4.1. A szakértői és a tapasztalati tudás legitimitása

A szakpolitika által felhasznált tudás legitimitását gyakran vizsgálják és meg is kérdőjelezzik. A tudományos tudás igazi legitimálása a tudományos nyilvánosság keretében és szélesebb értelemben a tudományos mezőben történik, beleértve az alkalmazott kutatások egy részét is. Az alkalmazott kutatások másik csoportja viszont azáltal indul el, hogy a szakértők valamilyen célirányos megbízást kapnak, és ennek teljesítése érdekében mozgósítják elméleti és tapasztalati tudásukat. A munkájuk eredményével kapcsolatosan is felvetődhetnek legitimitási kérdések. Ahol nincs meg vagy korlátozott a tudományos nyilvánosság általi ellenőrzése, ott a legitimitás fő támasza a tudást előállító szakértő képzettsége, tapasztalata és a fentebb már tárgyalt morális megbízhatósága, szakmai gondossága. A tapasztalati tudás legitimáló helyei szintén lehetnek a nyilvánosságok, de a tudományos nyilvánosság országos és nemzetközi jellegéhez képest ezek erősen korlátozott, helyi társadalmi nyilvánosságok vagy nyilvánossági körök, arénák. Ezen túlmenően a tapasztalati tudás és a belőle kisarjadó szakértői kutatási eredmények legitimálása részben a helyi vitákban és az annak nyomán kialakuló együttműködésekben, részben pedig a közpolitikai szereplők belső vitatereiben, valamint az alkalmazás során következik be.

Az rendszerváltást követő másfél évtized demokratikus fejlődése és a decentralizáció fentebb már ismertetett folyamatai, valamint az Unió elődszervezeteiben a hatvanas éveket követő évtizedek folyamán kialakított uniós regionalizmus hazai hatásai hozzájárultak ahhoz, hogy a helyi politikai életben és szakpolitikában felértékelődjen a helyi tapasztalati tudás. Ezek a fejlemények e tudásnak a hasznosulása mellett a hordozóiknak a felértékelődését is magukkal hozzák: „A tapasztalati alapú tudás megjelenése a politikában tehát jóval többet jelent, mint egy új tudásforma megjelenését a politikai porondon, együtt jár hordozóinak felértékelésével is...” (Demszky 2013: 67 e. kötetben). Ebben az értelemben is mondhatjuk, hogy a tapasztalati tudás előtérbe kerülése jelentős múltra tekinthet vissza, mert már a helyi nyilvánosság felértékelődésében benne rejlett. A tapasztalati tudás alkalmazása során fellépő potenciális veszély, nevezetesen a bezártság, a provincializmus és a külső kritikák elutasításának kockázata az alkalmazás jelenlegi mértéke és a szakértői tudás erős pozíciója mellett még nem tekinthető jelentős veszélynek.

4.2. Tudáskonfliktusok

A jelentős részben tudományos szakértői és a helyi tapasztalati tudás találkozása tudáskonfliktus formáját is öltheti. Ebben az esetben különösen fontosá válik fordítási folyamatok beindítása, amelyek a két tudásforma közötti közvetítést elvégzik. E téren a gazdasági folyamatok keretében lezajló, előrehaladottabb tudáskonfliktus-kutatások jelentős ismeretekkel szolgálhatnak, mivel az innováció terén folyó éles verseny már kikényszerítette az egyetemeken és kutatóintézetekben megtermelődő tudás és a gazdaságbeli tudáshasznosító szereplők tudása közötti konfliktusok elemzését.

A hazai KNOWandPOL vizsgálatok azt is feltárták, hogy a tudáskonfliktusok miatt előálló problémák megoldása még nehézkesen halad előre, mert a közcselekvésekben résztvevők, a szakértőket is beleértve, kevésbé ismerik a helyi tapasztalati tudás természetét, miként fő összetevőjének, a hallgatóságos tudásnak a sajátosságait sem. Ezért gyakran csak megállapítják a tudáskonfliktus tényét vagy a fordítás szükségességét, de nem tudják a megoldást előmozdítani. Ennek a többnyire „nem tudatosított tudáshiánynak” (Erőss 2009: 371–384) a tapasztalati tudás legitimitását érintő következményei is lehetnek.

A tudáskonfliktusok egy másik formája maguknak a nyugati mintáknak az átvétele során adódik elő. Ezek az átvételek alapvetően három szinten zajlanak. Az alsó szintet a kormányzati adminisztráció alatti szint képezi, ahol az átvétel gyakran egészen spontán módon folyik. Például a testvérvárosi kapcsolatok szolgáltatnak alkalmat valamilyen megoldás átvételére, vagy a helyi adminisztráció tisztségviselőinek külföldi mintákkal kapcsolatos ismeretei képezhetik azokat a forrásokat, amelyekből ötleteket merítenek. A kormányzati szinten már jóval rendezettebben és összehangoltabban kerülhet sor valamilyen közigazgatási minta meghonosítására. Végül az EU képezi a harmadik szintet, amelyen keresztül egyrészt kötelező érvényű, másrészt ajánlott mintaátvétel zajlik. Így például a koordináció nyílt módszere (*Open Method of Coordination* – OMC) ilyen ajánlott paradigma, amelynek egyes konkrét változatai az EU legmagasabb szintű döntéshozói szerveitől indulnak el. Mindhárom szinten, de különösen az első kettőn előfordulhatnak olyan esetek, amikor az átvett paradigma, és közelebbről az ahhoz tartozó tudományos és szakértői tudás nem harmonizál a helyi tapasztalati tudással. Ez a jelenség már a KNOWandPOL kutatások kezdetén feltűnt a kutatói horizonton (Szívós és tsai. 2009). Ilyenkor az alkalmazást elősegítő empirikus kutatás lehet a megoldás, ezt azonban a közelmúltban többnyire elhanyagolták. Ezt a káros folyamatot – mintegy az érem másik oldalaként – néhány vele párhuzamos folyamat kísérte, és pedíg az, hogy a nagypolitika és a szakpolitika képviselői egyaránt azt hitték, hogy a formális teljesítés – a félig megrágott és alig megemésztett nyugati minta

átvétele és megvalósítása – elegendő lehet. A szakértői anyagot nem adaptálni törekedtek, hanem formálisan letudni, vagy akár figyelmen kívül is hagyni.⁵ Ehhez nagyon hasonló példa az EU környezetvédelmi joganyagának átvétele, amely mögött azután nem lett „átfogó teljesítés”, mert sem a gazdasági szervezetek nem tudták teljesíteni az előírások jelentős hányadát, sem az ellenőrző szervek nem voltak képesek betartatni az átvett normák egy tekintélyes részét. Egy további eset az, amikor az átveendő paradigma körül virtualizálódó, a hazai valósághoz nem közeledő, vagy attól egyenesen távolodó viták alakultak ki, mert sem az alkalmazáshoz szükséges kutatásokat nem folytatták le, sem a meglevő szakértői és helyi tapasztalati tudást nem vették figyelembe, vagy lebecsülték.

4.3. A tudományos, a szakértői és a tapasztalati tudás elavulása

A tudományos és tőle nem függetlenül a rá szorosan támaszkodó szakértői tudás abban az esetben avul el a leggyorsabban, ha radikális intézkedésekhez vetik be és ennek során erősen támaszkodnak rá. Ekkor ugyanis – a változtatások mélységétől függően különböző mértékben – hozzájárul a korábban leképzett helyzetek és tendenciák módosításához, vagyis a megvalósítás aktusa, bár visszaigazolhatja a tudás helyességét, éppen a referenciális viszonyát ássa alá részben vagy teljesen. Ehhez még hozzájön a fentebb már részletesen taglalt, nem tervezhető és ki nem számítható többletváltozás. A tudományos tudástól az elavulás tekintetében különbözik a szakértői tudás. Ennek vonatkozásban érdemes különválasztani a megbízó és a szakértő eljárását és gondolkodásmódját. A megbízó, vagyis a politikailag motivált döntéshozó (szakpolitikus) – érzékelve a politikai helyzet változását – hajlamos már kevés idő elteltével is új szakértői anyagokat rendelni. Ezzel szemben a szakértő a tudományos eredmények birtokában jobban látja, hogy a társadalmi valóság miként módosult vagy nem módosult. Az ő mozgáslehetőségét az korlátozhatja, hogy a szakértői (és a tudományos) tudás termelésének ciklusa eltér a politikai ciklusokétól – általában meghaladja azt, amint ezt a KNOWandPOL kutatások feltárták és mint „a tudás és politika viszonyának egyik alapvető dilemmáját” azonosították (Levendel és Ferneszelyi 2013: 317 e kötetben). Ily módon különbséget lehet tenni egyrészt a politikailag elavult szakértői tudás között – mert a szakpolitikusok már kikerültek a hatalomból például egy választási vereség után –, és másrészt, a referenciálisan, a valósághűséget tekintve elavult szakértői tudás között, amely már kevésbé vagy egyáltalán nem képezi le a társadalmi

⁵ Ezúton köszönöm dr. Balázs Éva szociológus-közgazdásznak azt, hogy e fontos jelenségre felhívta a figyelmemet, miként azt is, hogy az egész kéziratot gondosan átolvasván számos hiányosságra rámutatott és azok orvoslására javaslatokat tett.

valóságot. A tudományos és tapasztalati szempontból helytálló szakértői tudás tehát lehet politikailag elavult, mert már nem hallgatnak a szakértőre, hanem egy másikhoz fordulnak. Tartósan stabil politikai környezetben, ahol nincsenek radikális változtatások és gyakori szakpolitikai töréspontok, ott a tudományos és szakértői tudás referencialitása is megbízhatóbb lehet. E sajátosság kapcsán lehet megvilágítani a kelet-közép-európai térség néhány további ismervét. A három tudásfajta elavulásával kapcsolatosan is felvetődik a kelet-közép-európai félperiferiális helyzetnek az a sajátossága, hogy itt gyakoribbak voltak a radikális változtatási kísérletek. A tartósnak bizonyult félperiferikus helyzetből, a nagyhatalmi szorításokból eredő kényszerpályákból és az ebből is adódó elszigeteltségből, a demokráciadeficitok hagyományaiból és a társadalmi részvételt erősen korlátozó társadalmi paradigmaváltásokból származóan Magyarországon és a kelet-közép-európai régióban a meglevő tudáskészletek és a társadalmi valóság közötti megfelelés meggyengülése is gyakrabban fordult elő, mint a fejlődési centrumként működő Nyugat-Európában. Kiváltképpen ez a helyzet áll fenn akkor, ha a döntéseket előkészítő szakértői tudás a tudástermelés és döntéshozás korábban már említett első, lineáris modelljének keretében készült és ezért maga is modellszerű tudományos tudás. Ennek következtében a szakpolitika kiszámíthatósága gyengébb és a radikális vagy egyenesen szélsőséges változások előfordulása valószínűbb a félperiferiális régiókban. Ezt a nehéz helyzetet enyhítheti az, ha a szakpolitikai döntéshozók és a szakértők folyamatos kapcsolata a tapasztalati tudás forrásául szolgáló környezettel fennáll, mert ez szavatolhatja a tudományos, de főleg a szakértői tudás kiegészülését és megújulását, elvont modellszerűségének mérséklődését, valamint a későbbi felhasználhatóságát akár mélyebb változások után is. Ez és a hasonló jelenségek az elsődleges forrásai annak, hogy a szociológiának – de más társadalomtudománynak is – lehet sajátos kelet-közép-európai tematikája és problémamezője, amint arra Wessely és Csepeli a kelet-közép-európai szociológia kognitív esélyeit taglaló úttörő tanulmányában már rámutatott (Wessely és Csepeli 1992).

A tudományos és a szakértői tudással szembeállítva a tapasztalati tudás elavulása másféle folyamat. Mivel a közcselekvések helyi szereplői eredeti helyzetükben maradnak, a tapasztalati tudásuk megszerzése nem ciklikus abban az értelemben, ahogy a tudományos, de még a szakértői tudásé is az, hanem folyamatos. Az egyes mozzanatok elavulása mellett jelentős a tapasztalati ismeretek elmélyülése is, ami a tapasztalatot és hordozóját is az idő múlásával értékesebbé teszi. Erre és a szakértői tudás említett kettős elavulására tekintettel a KNOWandPOL kutatásokban az új közmenedzsment jelentősége talán jobban megérthető, mert a helyi tapasztalati tudás felértékelődése és közrehatása a közpolitikában a kiszámíthatóság és a realisabb mértékű változtatások előtérbe helyezésének irányába hathat, és így gátolja a gyors elavulást.

4.4. A tapasztalati tudás és a közelmúlt kapcsolata

A szakpolitika cselekvő szereplőinek a feladata az, hogy az adott területet képviseljék mind az őket segítő szakemberek, mind a politikai döntéshozatal felé. E tevékenységük során – az egyes szakpolitikák szférájában eltérő – sajátos hagyományok alakulhatnak ki és szilárdulhatnak meg. E hagyományokba a szakértők és a döntéshozók többnyire kívülről lépnek be, a helyi tapasztalati tudás hordozói pedig bennük és közöttük élnek, és saját szerepeiket ezeken belül és ezekhez viszonyítva értelmezik. Emellett a szakpolitikáknak többnyire van írott történelmi múltjuk, amelynek feltárása a történettudomány és a társadalomtudományok feladata, és van közelmúltjuk, amelyre a szférájukon belüli tapasztalati tudás épül. A szakértői tudáshoz ez a fajta szakpolitika-történeti tudás, de különösen a közelmúlt szakpolitikai eseményeinek ismerete szintén hozzátartozik. Az új közmenedzsment szakirodalma ismeri a közigazgatási hagyomány fogalmát (Hajnal 2006: 10), amely éppen ennek az irányítási rendszernek az akadályát vagy a bevezetésének módosító-hátráltató tényezőjét képezheti. Nemcsak a szakértő és a szakpolitikus, hanem a helyi tapasztalati tudás birtokosai is valamilyen, másokkal közös közigazgatási hagyomány körülményei között szocializálódtak.

A szakpolitikai mellett az egyes földrajzi alkalmazási helyeknek is megvan a maguk régebbi múltja és a közelmúltja. A szakpolitika közelmúltját és az alkalmazási területekét a szakértők és a helyi, a közcselekvésben részt vevő szereplők tapasztalati tudása kapcsolja össze a legjobban. A helyi tapasztalati tudás kapcsolata a helyi közelmúlthoz alapvetően többszálú. Miközben a régebbi múlt a helytörténetészek és a történészek illetékességi körébe tartozik, a helyi tapasztalati tudás hordozói a közelmúltnak eleven tanúi, és ezen túlmenően alkotó részesei is. A tudás mellett érdekszálak is fűzik őket e közeli múlt eseményeihez, saját maguk és mások tetteihez. A tudásuknak ez a közelmúlthoz való kapcsolata sajátos értéket képvisel és elősegíti alkalmi szakértői és tanácsadói fellépésüket. Jól ismert tény, hogy az írás előtti korokban és a ma még meglevő ősi törzsi társadalmakban a véneket nemcsak hasznos napi tanácsaik miatt övezi tisztelet, hanem annak okán is, hogy ők a múlt és a régmúlt egyedüli kútforrásai az újabb nemzedékek számára. A közelmúlt többnyire még megíratlan történelmének szereplőiként és ismerőiként a helyi tapasztalati tudást hordozó személyek eme másfajta minőségükben is részt vesznek a közcselekvések alakításában. Emellett kiegészítik és korrigálják elsősorban a szakértők tapasztalati tudását, valamint kiigazítják és árnyalják azoknak a szakpolitika múltjáról szerzett elméleti tudását. A szakértők, miként a szakpolitikai döntéshozók is, csak e helyi cselekvő szereplők segítségével tudnak pontosan tájékozódni a közigazgatási közelmúltban és maguk is csak

így válhatnak annak tájékozott és hiteles folytatóivá. A tapasztalati tudásnak ez a sajátossága is élesen megkülönbözteti ezt a tudásfajtát a tudományos és szakértői tudástól. A helyi tapasztalattal rendelkező aktorok szemszögéből nézve bizonyos hagyományokat – a politika és főleg a szakpolitika céljaitól függően – nemcsak fönntartani érdemes, hanem a tapasztalat kiegészítése érdekében elemezni is. A legtöbbször van valamilyen vállalható és folytatható mozzanat a múlt e formáiban.

5. A TUDOMÁNYOS ÉS A TAPASZTALATI TUDÁS KÖZÖTTI VISZONYOK A REGIONALIZMUS ÉS A SZUBSZIDIARITÁS ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK KONTEXTUSÁBAN

Az Európai Közösség létrejötte 1957-től kezdődően minden tagországban jelentős impulzusokat adott és egyben lehetőségeket is kínált az erős, központosított nemzeti állam lebontásához, és így a regionális erők játéktérének kibővülését is elősegítette. Ez nagymértékben megerősítette a helyi tapasztalati tudáskészletek szerepét anélkül, hogy a tudományos tudását jelentősen csökkentette volna. A tudományos tudás ebben a korai időszakban még abban volt hivatott segíteni, hogy a nagy kockázatú és nagy költséggel járó feladatok helyes elvégzéséhez nyújtson segítséget. Az európai integráció előrehaladása azonban megerősítette a szubszidiaritás elvét és hathatósan támogatta a regionalizmus eszméjét és gyakorlatát, és ezzel egyszerre támogatta, egymás mellé rendelve, a szakpolitikát és a helyi részvétel elvét. A helyi döntési fórumok megerősödése és újak kialakulása pedig a tapasztalati tudást hozta helyzetbe. Ennek folytán a tudományos, a szakértői és a helyi tapasztalati tudásforma között újabb találkozási és ütközési pontok jöttek létre.

Az Európai Közösségekben majd az Európai Unióban nyomatékosan érvényesítették a szubszidiarizmus elvét, bár az EU egyes központi szervei között, mint a Parlament, az Európa Tanács és az Európai Bizottság, olykor jelentős különbségek mutatkoznak a szubszidiarizmus támogatásában. Ennek az elvnek a következetes alkalmazása mindenekelőtt azt célozta, hogy megakadályozzák az uniós bürokrácia gyors növekedését, a döntési szintek elvándorlását, és ezekkel azt, hogy ez a bürokrácia olyan döntéseket is magához vonjon, amelyekhez másutt megvan a megfelelő tudás és döntéshozói mechanizmus.

A regionalizmus eszméje mögött, mely szorosan összekapcsolódik a szubszidiarizmus elvével, az a feltételezés húzódik meg, hogy a helyi problémákat ismerő aktorok saját tapasztalataikra támaszkodva sok tekintetben hatékonyan hozzá tudnak járulni a problémák és feladatok megtalálásához és meghatározásához, valamint a rövid távú és távlati tervek és megoldások

kialakításához. A helyi szereplők tevékenységének és a helyi erőknak az alkotó összhatása ily módon jobban kibontakozhat és ez felgyorsíthatja a régió felemelkedését. A helyi problémák megoldását tehát nem lehet sem kizárólagosan, sem nagy részben valamely távolabbi központ munkatársaira és döntéshozóira bízni, legyenek azok bár a legjobb tudományos és szakértői elemzésekkel felszerelve. A helyi megoldások keresésében a szakértői véleményekre is támaszkodnak és egyesítik azokat a helyi tapasztalati tudással. Míg tehát a szubszidiarizmus elsősorban az államszervezetek és az EU-adminisztráció különféle szintjeire vonatkozik, addig a regionalizmus eszméje, amely az előbbit is tekintetbe veszi, egy adott területi egység minden cselekvő szereplőjére kiterjed. Mind a regionalizmus eszméje, mind pedig a szubszidiaritás elve az EU fejlődésének egy-egy fontos hajtóereje, amelyek egymást támogatják, és jelentős mértékben előmozdíthatják a hatékony irányítás felé való fejlődést, valamint a kevésbé központosított és olcsóbb, karcsúbb államszervezetek kialakulását. Mind a kettő erősen támogatja a helyi tapasztalati tudás felhasználását és a döntési folyamatokban történő érvényesítését. E két közigazgatási eszme bevezetése Magyarországon is jelentősen támogatta azokat az új folyamatokat, amelyek a helyi nyilvánosságok és ezzel együtt a helyi döntési fórumok már említett felértékelődését idézték elő, illetve ráépültek azokra. Éppúgy, ahogy a helyi hír érdekesebb és hasznosabb lett, mint a távoli vidékekről és országokról szólóak, felértékelődött arányos mértékben a helyi tapasztalati tudás is és támogatni tudta a lokális döntés-előkészítési folyamatokat. A regionalizmus gyakorlata és a szubszidiaritás elvének alkalmazása hosszabb távon képes mérsékelni azokat a nehézségeket, és ezek között a nem tervezett, negatív többletváltozások okozta problémákat is, amelyek a különféle külföldi irányítási mechanizmusok átvételéből és felhasználásából adódnak. E nehézségek közé tartozik a szélsőséges nacionalizmus feléledése is mint válasz, egyrészt e külföldi minták elhamarkodott, nem kellően előkészített bevezetésére, másrészt a radikális változások okozta identitási zavarokra.

6. A TUDÁSMENEDZSMENT SZEREPE A SZAKÉRTŐI TUDÁS ÉS A SZAKPOLITIKA KÖZÖTTI VISZONYBAN, VALAMINT A TAPASZTALATI TUDÁS FELHASZNÁLÁSÁBAN

A műszaki innováció fontosságára már a XIX. század közgazdászai is figyeltek és a huszadik század elején Schumpeter tollából megszületett az első jelentős elméleti mű a témáról. A műszaki innováció felértékelődése, amelyhez a két világháború és a hidegháború is tetemesen hozzájárult, nemcsak a tudatos fejlesztések hathatósabb támogatását hozta magával, hanem az innováció

fajtainak elkülönítését is. Az alkotó változtatásra a technológiai folyamatokon túl a szervezésben és a marketingben is törekedtek. A technológiai és termék-fejlesztői innováció mellett így jelent meg a szervezeti innováció is, amelyet a leginkább át lehetett vinni a gazdaságból más területekre. Az innovációról való gondolkodás fejlődésében mérföldkőnek bizonyult a hatvanas évek első felében egy az OECD megrendelte nemzetközi kutatás, amely rámutatott arra, hogy kulcsfontosságú az egyetemek és a vállalatok közötti innovációs együttműködés. Az ezt szorgalmazó szakpolitikák, amelyek hatása a rendszerváltás előtti időszakban itt-ott még a kelet-európai tömbben is megmutatkozott, ugyancsak elősegítették az innováció tágabb koncepciójának kialakulását és általában a tudatos tudásgazdálkodás kialakulását. Az OECD ezt követően is támogatta az innováció elméletével és gyakorlatával kapcsolatos kutatásokat, amelynek eredményei között említhetők olyan sokat hivatkozott művek, mint a Frascati Kézikönyv, amely a kutatás és fejlesztés értékelésének egységesítését szolgálja, vagy az Osló Kézikönyv, amely az innováció fogalmát és változatait, valamint mérésének módszereit taglalja.

A KNOWandPOL kutatások szempontjából kiemelkedő fontosságú a szervezeti innováció, amelynek fönntartható formájára a közigazgatás rendszerében szükség van. A szervezeti innováció azonosítása, majd alkalmazása a reálgazdaságban, és ennek nyomán olyan új fogalmak megjelenése, mint a szervezeti kultúra, szervezeti viselkedés és szervezeti tudás, jelentős lökést adott a helyi tudás és érdekek felméréséhez és egyeztetéséhez, a demokrácia javítására törekvő „új kormányzás” (‘new governance’) gyakorlatához és az új közmenedzsment kialakulásához. A gazdaság és a közigazgatás szférái közötti kapcsolat e területeken napjainkban is eleven és az új eredmények egy része megfelelő módosításokkal átvihető az egyikből a másikba.

6.1. A tudásmenedzsment, valamint az „új kormányzás” és az új közmenedzsment kapcsolata a tudásfajták szempontjából

A tudásmenedzsment a vezetéstudományok csoportjának tagja. Eszköztárat nyújt a különféle tudásfajták és tudáskészletek elemzésére, körülhatárolására, tulajdonságaik és ciklusaik meghatározására, valamint fenntartásukra, kiaknázásukra és fejlesztésükre. A tudásfajták elhatárolása jelentősen átalakította az innovációról szóló gondolkodást is. A tudásmenedzsment igen dinamikusan fejlődik, hatása hamar átlépte a vezetéstudományok köreit, és szerteágazóan alkalmazják a tudás különféle formáiról gyűjtött tudományos ismereteket és a hozzájuk kapcsolódó módszereket ott, ahol tudatos tudásgazdálkodásra van szükség. Megjelentek a tudáspiacon az olyan új szereplők, mint a tudásbrókerek,

a tudáskeresés szakértői, a legkülönbözőbb tudásterületekre specializálódott tanácsadó és elemző cégek, melyek szerepével a KNOWandPOL kutatásokban részletesen foglalkoztak.

A tudásmenedzsment kiemelt figyelmet fordít valamely adott információ és tudáskészlet életciklusaira, hogy mindig a fontos és alkalmazható tudásformákat és információkat részesíthesse előnyben. A KNOWandPOL kutatások is feltártak egy fontos, korábban már hivatkozott tudásciklusbeli különbséget: „A tudás és a politika viszonyának egyik alapvető dilemmája, hogy a politika és a tudástermelés életciklusa nem vág egybe: a politika és a szakpolitika is négy-évente újracsztja a lapokat, míg az új tudástartalmak előállítás (előkészítés, kutatás, monitorozás, ellenőrzés stb.) sokszor jóval hosszabb időt vesz igénybe.” (Levendel és Ferneszelyi 2013: 317 e kötetben). A két oldal közötti kompromisszumok kidolgozásában a tudásmenedzserek közvetítőként léphetnek fel.

A tudásmenedzsment kibontakozása a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején némi fáziskéséssel követte azokat a gazdasági és közigazgatási folyamatokat, amelyek az „új kormányzást” és az új közmenedzsmentet eredményezték. Az új közmenedzsment eszméje a kilencvenes évek elején érte el Magyarországot az IMF és más nemzetközi szervezetek közvetítésével (Levendel és Ferneszelyi 2013: 302 e kötetben). A szervezeti kultúra és tudás menedzsmentjéhez hasonlóan a tudásmenedzsment vívmányai hamarosan kiléptek a gazdasági szféra köréből és az új közmenedzsment részeivé szervesültek. Mind az új közmenedzsment, mind pedig az „új kormányzás” szerves velejárója az, hogy a korábbi közcselekvésekhez képest más tudásfajtát is alkalmaznak, ezért a tudásmenedzsmenttel összekapcsolódva ez a sajátosságuk tudatossá és jobban kihasználhatóvá válik. Ugyanakkor a helyi tapasztalati tudás bevonása és mélyebb megismerése lehetővé teheti bevezetésük és hatékony alkalmazásuk egyik legnagyobb akadályának – a meglevő közigazgatási hagyományoknak – legalább részleges semlegesítését.

Az „új kormányzás”-nak és az új közmenedzsment irányzatoknak az a célja, hogy a hatékony közcselekvés érdekében és egy állampolgárbarát közigazgatás kialakítása végett a gazdaságban bevált vezetési módszereket a helyi kormányzásban is meghonosítsák és a tapasztalati tudást a szakpolitika keretében és a szakértői tudás hathatós segítségével fenntartsák, kezeljék és felhasználják. Ehhez fórum lehet a szakpolitikások és a szakértők konzultációs találkozója, ahol az explicit tudástartalmak értékelése mellett a tapasztalati tudás bizonyos mértékű cseréjére is sor kerülhet. Ennél jóval bonyolultabb feladat a helyi tapasztalati tudás hordozóinak bevonása és ennek megfelelően az igazgatási területeken helyi fórumokat alakítanak ki az „új kormányzás” és az immár tudatos tudásgazdálkodás részeként.

A tudástársadalomban elengedhetetlen hatékony tudásgazdálkodás egyik

fontos területe annak felmérése, hogy a tapasztalati tudás mely részei öltenek eleve explicit formát, vagyis melyek verbalizálhatóak, és melyek maradnak hallgatólagosak. A tapasztalati tudásnak, mint arra már utaltam, mindig csak egy kisebb része verbalizálható, és ez a helyi vitákban, egyeztetésekben meg is valósulhat. Az explicitté tett hallgatólagos tudás rendezéséhez a legfontosabb megoldandó feladat a strukturálás, amihez külső tudásforrások is szükségletnek, amelyek között fontos szerep juthat a tudományos szakértői tudásnak éppúgy, mint a szakpolitika múltját felölelő tudásnak.

6.2. A szervezeti tapasztalati tudás feltérképezése és felhasználása

A szervezeti tudás, mint azt korábban már kifejtettem, a tapasztalati tudásnak az a fajtája, amely a szervezeti keretben munkát végző emberek fejében halmozódik fel a szervezet egészének és részeinek működéséről, valamint a benne dolgozó emberek tevékenységéről. A szervezeten belül felhalmozódott tudás érték, mely a szervezeti innováció mellett annak más formáit is támogathatja. A szakpolitika egészének intézményrendszere, miként az egyes intézmények is, rendelkeznek ilyen felhalmozott szervezeti tudással, amely mozgósítható és mint a tapasztalati tudás egy másik fajtája, a szakértői tudással és a helyi tapasztalati tudással együttesen felhasználható. A szervezeteken belül előadódó konfliktusok, a szervezetet működtető tudás feldolgozásának, megosztásának és esetleges torzulásainak ismerete szintén szervezeti tudás, miként azoknak a helyi kezelését elősegítő tudás is. A szervezeten belüli szakértői szerepek konstruálódása, valamint az „oktulajdonítások” vagy a „szerepkonfliktusok” (Kende 2013: 82 e kötetben) ugyancsak a szervezeti tudás részei lehetnek, hiszen gyakori előfordulásaik és azok kezelése szervezeti tapasztalattá, közelebbről a szervezeten belül dolgozó egyének, szakértők és más szakemberek egyéni, személyes tapasztalataivá válnak. Ez a jelentős hányadában hallgatólagos tudásvagyon tehát érték az adott szervezet megújításához. A szervezetek hatékony működtetését e tudáskészletre támaszkodva külön meg kell tanulni és ezt hatékonyan elősegíti a tudástérképek elkészítése.

ZÁRÓ GONDOLATOK

E tanulmány fő célja az volt, hogy interdiszciplináris megközelítést alkalmazva, a KNOWandPOL kutatásokat szélesebb kontextusban helyezze el, különös tekintettel a kutatások során leírt tudásfajták meghatározására, valamint a tudományos, a szakértői és a helyi tapasztalati tudás viszonyára. A szélesebb

összefüggések feltárása láthatóvá tette azt, hogy a KNOWandPOL kutatások új fejezetet nyitnak a hazai tudásszociológiában, mivel feltárták az „új kormányzás” és a közszféra új menedzselésének jelentős hatásait a velük járó problémákkal együtt. Emellett a tapasztalati tudás és ezzel együtt a hallgatólagos tudás közigazgatási szerepét sokrétűen, különböző szakpolitikai területeken világították meg.

Az általános szociológia és a történettudomány területén – terjedelmi okok miatt – csak röviden utalhattam néhány kelet-közép-európai sajátosságra. Mindazonáltal az interdiszciplináris kontextus folytán került élesebb megvilágításba az a tény, hogy Magyarországon és a kelet-közép-európai térségben a felzárkózási törekvések miatt három különböző szinten is elsősorban nyugat-európai paradigmák átvétele folyik, ami az eddiginél fokozottabban igényelné a különféle tudásfajták felhasználását és a beillesztési problémák empirikus kutatásokkal történő megoldását. A fejlesztési minták intenzív átvétele ellenére tény, hogy ez az egyoldalú viszony a huszadik században kétoldalúvá vált, mert a kelet-közép-európai térségből jelentős tudáskivitel is lezajlott. Ennek okát azok az emigrációs hullámok képezték, amelyek keretében értelmiségiek ezrei és tízezrei hagyták el Magyarországot és általában a kelet-közép-európai térséget. Ami az egyik oldalon tudásvesztés volt, az a másik oldalon, a befogadó országokban tudásnyereséggé jelent meg. Így mind a két oldalon – a fejlődési centrumban és a félperiférián – a gazdaság- és társadalomtudományok, valamint a történelemfilozófia területén egy belső kölcsönhatás alakult ki, amely érthető okok folytán a kelet-közép-európai országokban reflektáltabb, gyakrabban képezi tudományos, sőt olykor politikai viták tárgyát. A fejlődés önállóan, saját területen kialakított, valamint átvett és adaptált mintáinak szembeállítása és a kivitelezésükhöz szükséges különböző tudásfajták kialakítása, megszerzése és felhasználása szorosan összekapcsolható az úgynevezett urbánus és népies vitával, valamint a fejlődés eszmekörének e két legfontosabb trendjéhez kapcsolódó ideológiákkal. Magyarországnak az EU-ba való belépése viszont alapjaiban változtatta meg e régi vita keretfeltételeit a nyugatiasan modernizáló irányzat javára és ezzel az alapul szolgáló, fejlődéssel kapcsolatos elképzelések és elméletek távlatait is. Általában a kelet-közép-európai nagyrégióknak az Európai Unióba való integrálása alapvetően új helyzetet teremtett a felzárkózási törekvések és a régi stratégiák megítélése és esetleges további alkalmazása szempontjából is, amiben nagyon jelentős szerepe van a tudásfajták vizsgálatának és tudatos, célszerű felhasználásának. A KNOWandPOL kutatások közvetve és közvetlenül támpontokat nyújtanak e kérdések vizsgálatához, valamint ahhoz, hogy az idevágó szociológiai, tudásszociológiai és tudáselméleti kutatásokat milyen területeken érdemes folytatni. A kelet-közép-európai fejlődés feltételeinek további feltárása komoly gazdaság- és

társadalomtudományi kihívás nemcsak a térség kutatói számára, hanem még a nyugat- és észak-európai partnerországok számára is.

A tanulmány részletesen tárgyalta a kiszámíthatatlan többletváltozás jelenségét, amely a társadalom működésébe való minden nagyobb beavatkozás szükségszerű következménye, és amelyre a KNOWandPOL projekt külföldi és hazai kutatói egyaránt felfigyeltek. A kutatások e fontos eredménye rávilágított arra, hogy a legjobb tudáskészletek és a legnagyobb mérvű felkészültség mellett is indokolt a mértékletesség és főleg a kiigazításra való hajlandóság.

Felhasznált szakirodalom

- Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter: „Előszó”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Biró Z. Zoltán és Kiss Adél: „Ki kicsoda a romániai közoktatási rendszer decentralizációs folyamatában?”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Csepeli György és Wessely Anna: „A közép-európai szociológia kognitív esélye”. *Replika*, 1992. május, 1–7. p.
- Demszky Alma: „A tapasztalat alapú tudás szerepe a politikai döntéshozatalban”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Erőss Gábor: „Ignoranz, die Wissen erzeugt. »Spezifiziertes Nichtwissen« und Wissenersatzmechanismen im Spiegel des ungarischen Gesundheits- und Schulwesens”. *Soziale Welt*, 60. (2009/4) 371–384. p.
- Fernezeyi Bori: „Átvétel, értelmezés, átértelmezés”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, Martin Trow: *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage, 1994.
- Hajnal György: *Igazgatási kultúra és a New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD értekezés, 2004. Internetes elérés: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf.
- Halász Gábor: „Oktatáspolitikai”. In Pesti Sándor (szerk.) *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990–2006*. Rejtjel Politológia Könyvek 26. Sorozatszerkesztő SzabóMáté. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2006.
- Eric Hobsbawm: *A szélsőségek kora. A rövid 20. század története*. Budapest: Pannónia, 1998.
- Georg Kärtner: *Wissenschaft und Öffentlichkeit*. Göppingen: Kümmerle Verlag, 1972.
- Kende Anna: „Véleményalkotás és SNI szakpolitika négyféleképpen”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Levendel Sára és Fernezeyi Bori: „Tudásalapú döntéshozás az egészségügyben: egy

- sikertörténet kudarca". In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Michael Lipsky: *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel-Sage, 1980.
- Katharina Mayr, Domszky Alma és Armin Nassehi: „Knowledge and Policy. Knowledge as Practice. The Criterion for Practical Success Is Connectivity”. 2012a. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/Knowledge-as-practice.html?lang=en&rub_id=4.
- Novák Zoltán és Szentpéteri Nagy Richárd (szerk.): *A nyugattalan Magyarország. Variációk hagyományváltásra*. Budapest: L'Harmattan, 2012.
- Michael Oakeshott: *Politikai racionalizmus*. Budapest: Új Mandátum, 2001.
- Michael Polányi: *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul, 1958.
- Polányi Mihály: *Személyes tudás. Úton egy anti-kritikai filozófia felé*. Budapest: Atlantisz, 1994.
- Vivien A. Schmidt: *Speaking of Change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation?* Vezető előadás az ötödik Interpretív Közpolitika-elemzés konferencián, Grenoble, 2010. június 23–25.
- Szívós Mihály: *A személyes és a hallgatólagos tudás elmélete. Előzmények, keletkezéstörténet és új távlatok*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas, 2005.
- Szívós Mihály: „Tudásmenedzsment, szervezeti viselkedés és innováció. Vázlat a személyes és a hallgatólagos tudás elméletének közgazdaságtani, menedzsmentbeli és innovációelméleti recepciójáról”. *Polanyiana*, 2007/1–2. Vol. 16. 67–81. p.
- Szívós Mihály, Erőss Gábor, Gárdos Judit és Berkovits Balázs: „Hungarian Literature on the Knowledge & Policy Relationship: Central European Specificities, Universal Assumptions”. 2009. Internetes elérés: http://www.socio.mta.hu/dynamic/ErossG_etal_Contribution_KNOWandPOL_Litr_Rev.doc.
- Szívós Mihály: „A regionális innováció és a helyi nyilvánosságok felértékelődése.” *Tér és Társadalom*, 2010/4, 51–67. p.
- Sophie Thunus: *Transversal dialog: a „hybrid expertise – generating system” torn between knowledge production and power conflicts*. KNOWandPOL honlap, 2011. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/Transversal-dialog-a-hybrid.html?lang=en&rub_id=29.

A tapasztalat alapú tudás szerepe a politikai döntéshozatalban

BEVEZETÉS ÉS MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉSEK

A politikai döntéshozatal a tudásalapú társadalmakban már nem elégszik meg a döntések pusztán politikai indoklásával. A döntések legitimációjához szükség van külső szakértőkre és az ő tudásukra való hivatkozásra. A külső szakértők (egyik) szerepe az, hogy biztosítsák az érintett polgárokat és felhasználókat arról, hogy a döntés nem pusztán politikai alapokon áll, hanem a szakértők és a tudomány legújabb felismerései mérlegelésével született meg. Kutatásunk eredményei azonban azt mutatják, hogy a hagyományos szakértői tudást egyre inkább kiegészíti a 'laikus tudás', melyet a kötetben 'tapasztalat alapú tudás'-nak fordítunk. A döntéshozók már nem zavaró tényezőt látnak e tudásformában, hanem lehetőséget az érintettek (users) és tapasztalataik felhasználására a döntéshozatal folyamán. Az érintett polgárok tapasztalat alapú tudása másfajta legitimitást (hihetőséget) képes kölcsönözni a politikai döntéseknek, mint a szakértők részvétele.

Jelen tanulmány empirikus alapja a KNOWandPOL kutatás 2. részkutatásának 12 országjelentése, illetve az ezeken a jelentéseken alapuló integrációs munka.¹ A kutatásban részt vevő országok különbözősége és a kutatott témák sokszínűsége hűen tükrözi a projekt alapvető célkitűzését, mely jelen tanulmány megírását is vezérelte: nem az országok, vagy egyes szektorok közti szorosan vett összehasonlító munka volt a cél, hanem a tudás és a politikai döntéshozatal közti kapcsolat elemzése, esetleges új trendek, fejlődési irányok kimutatása, eddig nem ismert tudás-közpolitika konstellációk felfedése. Ez az alapvető módszertani döntés nem teszi lehetővé az eredmények szigorú kategóriákba, táblázatokba, vagy bármilyen lineáris dimenzióba való besorolását. Jelen tanulmány sem képes arról felvilágosítást adni, hogy mely országokban milyen szerephez jut a vizsgált jelenség, melyet tapasztalat alapú tudásnak kereszteltünk. Tanulmányunk nem szól arról, hogy Európa nyugati, öregebb demokráciái tágabb teret engednek-e a politikai döntéshozatalban a tapasztalat alapú tudásnak, mint mondjuk hazánkban. Célunk az volt, hogy a weberi ideáltípus alkotásának szellemében körvonalazzunk egy olyan jelenséget, melyre szinte minden egyes országjelentésben találtunk utalást, természetesen nem

¹ Internetes elérés: http://knowandpol.eu/Integrative-reports.html?lang=en&rub_id=263.

azonos terjedelemben. A tanulmány egy olyan jelenség definícióját igyekszik megadni, mely ebben a formában a szakirodalomban még nem vált kellő leírás tárgyává, továbbá taglalja e tudásforma politikai felhasználhatóságának előnyeit és határait.

A tanulmány alapja 12 országjelentés, ennek ellenére csak 4 ország – Skócia, Portugália, Belgium és Franciaország – szerepel az empirikus példák sorában. Ennek oka nem abban keresendő, hogy ezekben az országokban különösen elterjedt a tapasztalat alapú tudás politikai hasznosítása, hanem az az egyszerű tény, hogy ezek a jelentések tárgyalták a legrészletesebben és különösen szép empirikus példákkal alátámasztva a többé-kevésbé minden tanulmányban előforduló jelenséget. Jelen tanulmány tehát a 12 országjelentés esszenciája a tapasztalat alapú tudás szempontját vizsgálva, úgymond a jelentések legkisebb közös többszöröse.

A politikai szakértés klasszikus elméleti megközelítései politikailag releváns tudásnak elsősorban a tudományos, szakértői tudást tekintik (Delvaux és Mangez 2010). E megközelítés szerint a szakértők által nyújtott tudás jelenti a garanciát arra, hogy a politikusok jó, vagyis nem érdekvezérelt, hosszú távra tervezett döntéseket hoznak. A politikai rendszer legitimitáshiányát külső tekintélye révén a szakértői tanácsadás intézménye pótolja. Ennek érdekében a szakértői tudásnak változatos tartalmi és formai követelményeknek kell megfelelnie: objektívnak és függetlennek kell mutatkoznia, tudományos szakértelmen és statisztikai összefüggéseken kell alapulnia.

A KNOWandPOL kutatás esettanulmányai rámutattak, hogy a politikai tanácsadás területén egyre inkább befolyást nyer egy, a fenti elvárásoktól és elképzelésektől eltérő bázison nyugvó tudástípus, a „tapasztalat alapú tudás”. Ez a tudástípus nem rendszerezett, nem objektív, nem tudományos alapokon nyugszik, hanem éppen ellenkezőleg, az egyén (felhasználó, user) saját, szubjektív tapasztalataiból meríti meggyőző erejét és legitimitását. A tapasztalat alapú tudás hordozói a felhasználók: betegek, tanárok, diákok vagyis azok az érintett állampolgárok, akikről a szóban forgó döntés szól. Mindez ellentmond a hagyományos elképzeléseknek, melyek a szakértői tudás tekintélyét éppen a kiválasztottság, az érdekeken felül álló, nem érintett, nem részt vevő szerepből eredeztetik.²

A szakértőkként megkérdezett felhasználók azonban gyakran adnak hangot csalódásuknak, amiért nem vették figyelembe kellő mértékben véleményüket. Kérdés tehát, hogy mennyiben lehetséges a döntéshozatalban a tapasztalat alapú tudást számításba venni? Nem szükségszerű-e a csalódás, mindkét

² A kutatás abból az alapvető feltételezésből indul ki, hogy a laikusok is lehetnek „szakértők” a saját magukat érintő területeken, csak nem a tudományosan megszerzett szakértői tudás adja legitimitásukat, hanem személyes szubjektív tapasztalataik.

résről? Mindez elvezet a tudásátadás alapvető problémaköréhez, vagyis hogy a társadalom egyes alrendszerének – mint a tudomány, civil társadalom, politikai döntéshozatal – határait átlépő tudásáramlás szükségszerűen a tartalom módosulását vonja maga után.

A modern és posztmodern társadalmakban a politikai döntéshozatal kulcseleme a tanácsadás. A XXI. század fejlett kapitalista társadalmait azért nevezik információs társadalomnak (Castells 1997) vagy tudástársadalomnak (Stehr 2001), mert a társadalom minden területét átjárja a tudás, információ és szakértelem iránti igény. E társadalmakban a politika legitimitása is döntő mértékben a tudáson alapszik, és egyre kevésbé lehet a politikai döntéseket csupán egy pártprogram vagy más politikai akarat megnyilvánulásaként indokolni. A legitimitáshoz szükséges a döntést megelőző és nyomon követő tanácsadási folyamat is, máskülönben az állampolgárok tetszőleges hatalommegnyilvánulásnak tekintik a döntéseket. Ebben a paradigmában az állampolgárok részéről megfogalmazódik az az elvárás, hogy a legitim döntésekről hihetően kell bizonyítani, hogy nem valamely társadalmi frakciónak az érdekében történtek, hanem a tudomány jelenlegi állása szerint a lehető legjobb választás volt.

1. A POLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL ÉS A SZAKÉRTŐK SZEREPÉNEK LEHETSÉGES MODELLJEI

A *racionalista megközelítés* szerint a politikai döntéshozók egy probléma adekvát megoldásának érdekében proaktívan keresik az aktuálisan hozzáférhető legmagasabb színvonalú szaktudást (Delvaux és Mangez 2010). E szerint az értelmezési keret szerint a politikai döntések alapja a racionális értelem, melyet a tudományból közvetlenül vagy a közvetítő szakemberek segítségével lehet elsajátítani. Ezen instrumentalista modell gyökere a platói világképhez nyúlik vissza, később a felvilágosodás idején új értelmet nyerve tűnt fel újra a társadalom- és politikai tudományokban, megágyazva a technokrata világképnek (Habermas 1973). Az 1970-es évek óta a nyugat-európai társadalmak polgárai egyre kevésbé voltak hajlandóak hitel adni a „nagy társadalmi ideológiáknak”. Az ebben a korszakban robbanásszerűen bekövetkező oktatási expanzió, a polgárok iskolázottságának és életszínvonalának növekedése során az ideológiák helyét egyre inkább a tudás töltötte be, a világról alkotott tudásuk növekedésével párhuzamosan a társadalmi részvételre való igényük is megnövekedett (Giddens 1990).

A racionalista modell naivitása és a döntéshozatal nem racionális mozgásainak hangsúlyozása évtizedek óta kritika tárgya (Friedberg 1993). Ennek ellenére ma is él a köztudatban és a politikai gyakorlatban is az a

leegyszerűsítő, racionalista elvárás, hogy összetettebb problémák esetén a tanácsadóktól várhatjuk a „jobb” politikai döntéseket (Cibele Figueiredo és tsai. 2010). E szellemben Európa-szerte egyre növekszik a kormányzatokra nehezedő nyomás, hogy bizonyítékokra alapozott, szakértői bázisú politikát folytassanak.

De vajon a szakértők tényleg meg tudják jövedőlni, hogy melyik lesz a helyes döntés? Tudnak-e weberi értelemben érdekektől és hatalmi viszonyoktól függetlenül érvelni az egyik vagy a másik álláspont mellett (Weber 1988)? Posztmodern, konstruktivista szellemű irányzatok kétségbe vonják nemcsak a tudományos érvelések érvényességét a politikai döntéshozatalban, de még annak a lehetőségét is, hogy a politika bármilyen problémára képes megoldásokat találni (Muller 2000). Mueller szerint a problémák politikai megoldása azért nem lehetséges, mert még a problémák definíciójában sincsen társadalmi konszenzus, sőt még az sem biztos, hogy a politikának bármilyen befolyása lenne a társadalomra.

Ezek szerint a politika képtelen megoldani a társadalmi problémákat? Van azért középút a két szélsőséges megközelítés, a racionalista és a között az érvelés között, amelyik szerint a politika képtelen a problémák megoldására. A *konstruktivista* megközelítések szerint, noha a tudományos szakértő nem adhat „helyes” döntés-előkészítő válaszokat, a politikai szféra legfőbb feladata elsősorban az, hogy olyan fórumokat, platformokat hozzon létre, melyeken a legkülönbözőbb aktorok kifejtethetik nézeteiket (Gieryn 1999, Muller 2000). Ezek a hibrid fórumok vagy színterek olyan társadalmi színpadok, ahol szakértők, helyi alkalmazók, felhasználók, a különféle társadalmi problémákban érintettek, például betegek vagy diákok, a politikai döntéshozókkal közösen hozzák létre a társadalmi tér reprezentációját, megvitathatják a problémák definícióját és a lehetséges megoldásokat. A racionalista-technokrata elképzeléssel szemben ebben a megközelítésben a szakértők feladata nem az, hogy tudományos tudásuk autoritására hivatkozva kész megoldásokat találjanak fel; a politika lényege az, hogy a legkülönbözőbb aktoroknak és érintetteknek lehetőséget teremtsen a társadalmi valóság kölcsönösségen alapuló értelmezésére (Freeman 2007, 2009, Nassehi é. n., Nassehi és tsai. 2009). Vagyis a politika e modell szerint a társadalmi valóság közös értelmezése, olyan folyamat, amelyben a megoldásokban résztvevők és a célcsoportok is meghatározásra kerülnek.

2. A TAPASZTALAT ALAPÚ TUDÁS SZEREPE A POLITIKAI DÖNTÉSHOZATALBAN

A modern tudástársadalmakban külső szakértők bevonása, a nem politikai jellegű, szakértői tudás a garancia az állampolgárok felé arra, hogy érdekmentes döntéshozatali folyamatban „jó” döntések születessenek. Hagyományosan a szakértői kör a tudományos szférából érkezett, mivel az akadémikus tudás képviseli az állampolgárok szemében azt az érdekmentes tudásformát, mely megfelelő autoritást és legitimitást tud kölcsönözni a döntéseknek. A KNOWandPOL, és különösen a közcselekvés megközelítése egy másfajta tudásforma terjedésére terelte a figyelmünket: a tapasztalat alapú tudásra.

Miben különbözik a tapasztalat alapú tudás a hagyományos tudományba ágyazott szakértői tudástól? A két típus sok szempontból ellentétes egymással: a tapasztalat alapú tudás nem rendszerezett, alapja nem a tudományos adatgyűjtés elismert módszertana, hanem az egyén saját, szubjektív tapasztalata, benyomásainak laza halmaza. A kutatás során számos olyan esetet találtunk, ahol ez a fajta tudás jelentős szerepet játszott a politikai döntéshozatali folyamatban. A szubjektív tapasztalaton alapuló tudás döntéshozatali szerepe sokféle formát ölthet: a döntéshozók személyes háttéréből adódóan latens módon befolyásolhatja a döntést, vagy nagyobb szerepet kaphat, amikor újfajta „szakértők” lépnek be a döntéshozatali folyamatba. Ezek az újfajta szakértők lehetnek úgynevezett helyi aktorok, felhasználók, betegek, vagyis az érintett polgárok bizonyos köre. Szerepük és tudásuk formája azért újszerű, mert sok szempontból eltér a működése a szakértői tudás racionális modelljétől. Tudásuk nem az objektivitás tudományos kritériumaiból nyeri autoritását, hanem éppen ellenkezőleg, az egyén megismételhetetlen és szubjektív, rendszertelen egyedi tapasztalatából. A racionalista modell éppen e rendszertelen benyomások halmazát kívánta felváltani a tudományos szakértelem objektív befolyásolhatatlanságával. A tapasztalat alapú tudás jelenségét a KNOWandPOL kutatás esettanulmányai többféle elnevezéssel illetik: élő tapasztalat (people's living experience), know-how, pragmatizmus (pragmatism), hallgatólagos vagy mindennapi tudás (everyday experience), a kivételek tapasztalata (knowledge of exceptions). A felépülés (recovery) koncepciójának, mely a felhasználók tapasztalat alapú tudásán alapszik, a pszichiátriai szolgáltatások egyik „felhasználója” ilyen meghatározását adta: „...az emberek átélt tapasztalata, ami különbözik a koncepcióktól és az ideológiától. Forgatókönyv, a politikai napirend kiindulópontja. És kutatási téma. Sokoldalú... Az emberek egyedi értelmezése, ami végtelen sok értelmezés lenne.” (Smith-Merry és tsai. 2010: 5)

Az idézet kiemeli a tapasztalat alapú tudás sokoldalúságát; ez az az erőforrás, ami mind a politikai döntéshozatal, mind pedig a tudományos kutatás

számára előnyök kifogyhatatlan tárházát rejt, de egyben meg is nehezíti megfoghatóságát, egyértelmű definícióját. Ezen nem is kell csodálkoznunk, hiszen éppen egy olyan tudásformáról van szó, mely nem engedelmeskedik a tudományos, akadémikus tudás szabályainak. Sok elemében rokon Polányi „hallgatólagos tudásával” (Polányi 1992), de cselekvési potenciálként annál többet rejt. A hallgatólagos tudás fogalmához hasonlóan szigorúan személyhez kötött tudásforma, belsővé vált tudás, mely nehezen adható tovább. Az „explicit tudással” ellentétben „személyes, kontextus-függő és a cselekvésben gyökerezik”, miközben az explicit tudás „formalizált, rendszerezett formában, szimbólumok, nyelv és/vagy számok segítségével átadható” (Bartunek és tsai. 2003: 62). A tapasztalat alapú tudás nem rendszerezett, nem normázott és egyedi és ezért minden szempontból az ellenkezője azon tudományos alapú szakértői tudásnak, melyeknek a legutóbbi időig a politikai döntéshozatalban fontosnak tarottak. Ez a fajta tudás mindig is jelen volt a társadalmi élet minden területén, így a politikai döntéshozatalban is. Ami új, az nem ennek a tudásformának a létezése, hanem a politikai döntéshozók általi elismerése. Már nem(csak) zavaró tényezőként éli meg a döntéshozatal a tapasztalat alapú tudást, hanem konstruktív, döntéseket és legitimitásukat elősegítő tudásformaként, és intézményesítésére tesz kísérletet.

A tapasztalati tudás bevonása újfajta dinamikát vezet be a politikai döntéshozatal folyamatába. Természetesen nem egy új tudásformáról van szó, hiszen mind a politikusok, mind a szakértők mindenkor támaszkodnak saját tapasztalataikra, saját mindennapi tudásuk (is) formálja politikus gondolkodásukat. Nem a tudás formája az újdonság, hanem az a tény, hogy ez a fajta tudás egyre inkább a döntéshozatal legitim részévé válik. A tapasztalati tudás a politikai szférát felkavarva kérdőjelezi meg a megszokott tudományos állításokat. Smith-Merry skót kutató így foglalja össze megfigyeléseiket: „Mellbe vágott minket, hogy a 'felépülés' fogalmának terjedése összekapcsolódik az eddigi tudás újrarendeződésével. A felhasználók saját tapasztalatait megemeli arra tekintettel, hogy nekik mire van szükségük, és relativizálja a korábban nagy autoritással bíró tudáselemeket, mely a kutatóktól, szakemberektől és politikai döntéshozóktól származott.” (Smith-Merry és tsai. 2010: 35)

Az skót mentális egészségügyben teret nyerő 'felépülés' (recovery) fogalom radikális szemléletváltást hozott. A 'betegséggel' szemben az 'egészségre' összpontosít, ami minden egyes embernél mást és mást jelenthet: megengedi, hogy például egy skizofrén emberre ne 'betegként' tekintsen az orvoslás, hanem olyasvalakire, aki teljes, egészséges életet élhet. Azt pedig, hogy mi is pontosan a teljes, egészséges élet, az egyre tudatosabb pszichiátriahasználók (és nem betegek!) maguk definiálják, nem tűrve, hogy a tudományos kategóriák uralják életüket, egészségük és betegségük meghatározását.

A tapasztalat alapú tudás megjelenése a politikában tehát jóval többet jelent, mint egy új tudásforma megjelenését a politikai porondon, együtt jár hordozóinak felértékelésével is: eddig kevésbé figyelembe vett, autoritással és befolyással nem rendelkező aktorok öntudatra ébredése és elismerése is. A tapasztalat alapú tudás releváns politikai tényezővé válása harc az új aktorok elismeréséért, támadás a megszokott politikai erőviszonyok és a hagyományos politikai döntéshozatal ellen. A helyi aktorok tapasztalata sokszor nemcsak relativizálja, de meg is kérdőjelezi a tudomány és a döntéshozók autoritatív tudását és pozícióját.

A tapasztalat alapú tudás tanulmányozása a tudás politikai felhasználásának alapvető tanulságaira mutat rá: nem lehet a tudást hordozóitól, és azok társadalmi státuszától elszakítva vizsgálni, hiszen a tudás elismertsége, státusza, autoritása a hordozójának státuszától (is) függ. Egy új tudásforma politikai térhódítása tehát egyet jelent új politikai aktorok színre lépésével vagy megerősödésével. „A bizonyítékok alátámasztják, hogy az új tudás intézményesülése a hatalmi viszonyok átrendeződéséhez vezet, és fordítva, hogy egy új hatalmi rend új tudásformák és területek feltárását is jelenti” (Cibele Figueiredo és tsai. 2010: 51). Státusz, hatalom és tudás szétválaszthatatlanul összefonódtak. Egyes aktorok megerősödése, legyenek felhasználók vagy állampolgárok, tudásformájuk fokozott elismeréséhez vezet – és fordítva, más aktorok pozíciójának gyengülése tudásuk leértékelődésével jár együtt.

3. A TUDÁSFORMÁK HIHETŐSÉGE ÉS LEGITIMITÁSA

A tanulmány elején kifejtettük, hogy a tudásalapú társadalmakban hagyományosan a tudományos tanácsadás kölcsönöz legitimitást a politikai döntések számára. Különösen nagy a külső legitimitásigény az ideológiailag is terhelt és értékítéletektől uralt politikai területeken, mint amilyen például az oktatásügy. A portugál kutatócsoport az iskolai szexuális ismeretterjesztés történetét elemezve állapítja meg, hogy azok a politikai döntések, amelyek heves ideológiai és vallási vitákat váltanak ki, konfliktusba kerülnek a hagyományos bürokratikus és uniformizált döntési mechanizmusokkal és kormányzati eszközökkel. A téma 'kényessége' és a kiváltott vita hevesessége miatt a kormányzat rászorult a 'tudásalapú döntéshozatal' (knowledge based policy-making) eljárásaira, szakértőkhöz fordult a döntéshozatal legitimitása érdekében, mert a kormányzat legitimitása és kompetenciája gyengének bizonyult (Cibele Figueiredo és tsai. 2010). Morálisan és ideológiailag hevesen vitatott kérdések politikai napirendre tűzése a nyilvánosságban előre nem látható következményeket vonhat maga után. Ilyen kérdésekben a kormányzat a szakértők látszólag független, ideológiamentes, tudományos tekintélyére támaszkodhat, abban a reményben, hogy a

szakértők autoritása átragad a meghozott döntésre is. A belga kutatócsoport szerint: „A politikai döntéshozók azt érzik, hogy amikor irracionális és ideologikus kérdésekről van szó, akkor elérkeztek ahhoz a ponthoz, ahol támogatásra/igazolásra (justification) van szükségük.” (Vrancken és tsai. 2010: 51)

Kutatásunk nyomán amellet fogunk érvelni, hogy a tapasztalat alapú tudás eltérő legitimációt kölcsönöz a politikai döntéseknek, mint a tudományos-szakértői tudás. Azok a politikai döntések, melyek szakértők bevonásával születnek, azt az illúziót igyekeznek fenntartani, hogy a döntés nem a döntéshozók, hanem az egész közösség érdekeit szolgálja. A bevont tudományos tudás igen gyakran a nagy számok törvénye alapján az egész népeességről vagy annak jól körülhatárolt szegmenséről állít érdek- és értékmentesnek tűnő kijelentéseket. Az érvelés deduktív, az érvényességet az általánosító felülnézetből meríti.

A tapasztalat alapú tudás alkalmazása a döntéshozatalban éppen ellentétes logika szerint működik. Nem a nagy számok törvényére hivatkozik, nem állítja, hogy a társadalom egészéről képes kijelentéseket tenni, hanem ellenkezőleg, az egyén szubjektív, megismételhetetlen tapasztalatának jelentőségére hívja fel a figyelmet. Nem az egészről tesz fel állításokat, hanem a részek pontos ismeretéből meríti erejét. Érvelése tehát nem deduktív, hanem induktív.

Ez a két különböző tudástípus a politikai döntéseket eltérő módon támogatja: az adatokon alapuló tudományos tudás autoritása révén legitimitást kölcsönöz a döntéseknek, míg a tapasztalat alapú tudás hihetőséget kölcsönöz az egyén és tapasztalata felértékelése útján. Az iskolai szexuális nevelés történetét elemző portugál kutatócsoport a következőképpen foglalja össze a tapasztalat alapú tudás szerepét a közzsférában: „Helyi, gyakorlati és hallgatólágos tudás”, melyet „az iskolák szószólójaként” leginkább a tanárok képviselnek a vitában. A „helyi cselekvés hihetőségéről” a döntő, a tanárok a tapasztalat útján szerzett know-how értékét emelik ki, melyet a „terepen” szereztek, hangsúlyozva a tudás és a tapasztalat helyzetfüggőségét (Cibele Figueiredo és tsai. 2010: 55).

A portugál kutatók túl azon, hogy a tapasztalat alapú tudás lényegének tekintik a „helyi, gyakorlati és hallgatólágos tudást”, beazonosítják azon aktorok körét, akik magukénak vallhatják e tudásformát: a tanárokat, akik a „bázison” szereztek tapasztalataikat. Nem az absztrakció útján szerzett legitimitás a lényeges, hanem a hihetőség.

4. A TAPASZTALAT ALAPÚ TUDÁS POLITIKAI ÉRTÉKE

Vajon mi az oka, hogy a hagyományos tudományos-szakértői tudás mellett, és részben azt kikezdve az új, nem standardizált tudásforma is szerepet kap a politikai döntéshozatal folyamatában? Ahogy korábban kifejtettük, a tapasztalat

alapú tudás és a felhasználók, polgárok bevonása a politikai döntéshozatalba újfajta legitimációs forrást kínál a döntéshozóknak, melyet hihetőségnek nevezünk. Emellett a KNOWandPOL kutatói még három jelenséget emeltek ki. Az első a nagy számok törvényébe, a tudományos objektivitásba vetett bizalom megingása, melyet képes a szubjektív tapasztalat korrigálni. A második érv a demokráciáról alkotott változó elképzelésekhez és követelésekhez kapcsolódik, vagyis ahhoz, hogy az állampolgárok már nem elégednek meg a távoli központi irányítással ('governance at a distance', Rummery 2009), hanem közvetlen beleszólást követelnek. A harmadik érv, hogy a tulajdonképpeni döntés megszületésével – például egy új törvény parlamenti megszavazásával – még nem zárul le a közpolitikai folyamat, csak új szakaszba lép. Az ezután következő implementációs szakasz pedig még inkább elképzelhetetlen és kivitelezhetetlen az érintettek és tudásuk aktív bevonása nélkül.

A tapasztalat alapú tudás másféle legitimitást kölcsönöz a döntéshozatalnak, mint a tudományos-szakértői tudás. A nyilvános vitákban egyre inkább elismerést és meghallgatást nyer a személyes tapasztalat, ha például egy 'beteg' státusból emancipálódott 'felhasználó' fejt ki véleményét a pszichiátriában a szükséges intézkedésekről – legalábbis Európa nyugati társadalmaiban. A felhasználók, polgárok megerősödésével már nemcsak a szakemberek személytelen tudása az egyetlen tudásforma, a döntéshozók kénytelenek a tapasztalatot beengedni a döntéshozatali procedúrába. A skót kutatócsoport egy szakértővel készített interjút idéz, aki a tudományba vetett feltétlen hit gyengüléséről a következőképpen fogalmaz:

„A bizonyítékokra alapozott vitákkal az a probléma, hogy technikai irányultságú szakértők irányítják és vesznek részt benne, és ezzel azonnal elhatárolódnak a lakosság megmaradó 95%-ától, akik pedig nem azok. Szerintem az adatok ma már nem alkalmasak a közszféra eddig megszokott irányítására.” (Grek és tsai. 2010: 23)

Az idézet azt a tapasztalatot fejt ki, hogy a skót pszichiátriai reformot – mely valójában 'gyógyulás' (recovery) címszó alatt futott – nem az orvosok vagy más szakértők tudományos tudása, hanem a felhasználók tapasztalatai alakították elsősorban. A közpolitikai folyamat része volt egy kutatás, amelyben összegyűjtötték a személyes történeteket a lelki egészség és betegség kérdésköréről, és ez az anyag vált a nyilvános vita és a döntéshozatal fundamentumává.³

³ A pszichiátriai felhasználók, 'user'-ek tapasztalatát összesítő és rendszerező kutatás, mely a skót pszichiátriai mozgalom egyik alapkőve volt, egy fontos mozzanatra hívja fel a figyelmet: Mind a hagyományos szakértői tudás, mind a tapasztalat alapú tudás igen gyakran nem közvetlenül, egy az egyben lép be a közpolitika színterére, hanem közvetítőkön keresztül. Olyan 'tudásbrókerek', vagy 'fordítók' közbenjárására van szükség, akik a tudást annak

A skót példa nem egyedülálló, hasonló változásokról ír a belga egészségügyi kutatócsoport is. Ők a tudományos vagy explicit, és az implicit, hallgatólagos tudás közti konfliktusokról számolnak be. „A vita résztvevői érezték, hogy a kormányzat képviselői szinte félnek a hallgatólagos tudástól.” (Vrancken és tsai. 2010: 77) A kvantitatív kutatók féltik státuszukat és autoritásukat a színre lépő új tudásformával szemben, mely inkább kísérletező jellegű és alkalmazkodóképesebb. A két tudásforma közti harc a belga kutatók szerint intézményi szinten is megjelenik, és a forrásokért, láthatóságért és publikációs lehetőségért folyó küzdelmekben érhető tetten.

A legitimitációs és hitelességi kérdések, valamint a tudományos és tapasztalat alapú tudás konfliktusai nem választhatók el a demokráciáról alkotott aktuális társadalmi elképzelésektől. Kutatási eredményeink azt mutatják, hogy az információs társadalom polgárai már nem elégednek meg a politikai döntéshozók által megfogalmazott kész megoldásokkal, sem a demokrácia azon modelljével, amelyben a részvétel a ciklusonként megtartott választásokban merül ki, a köztes időben pedig az állampolgároknak erősen korlátozott a részvételi lehetősége. Ellenkezőleg, beleszólást követelnek az őket érintő kérdésekbe. A tapasztalat alapú tudás koncepciója arra hívja fel a figyelmet, hogy saját tapasztalata alapján mindenki szakértő lehet az őt érintő területen – képzésétől, adatgyűjtésének módszereitől függetlenül. A 'beteg' helyett a 'felhasználó' vagy a helyi aktor kifejezések is erre az emancipációs folyamatra mutatnak rá, mely során a tapasztalat alapú tudás hordozói a tudományra alapozó szakértőkkel egyenértékű autoritásra és befolyásra tartanak igényt. A részvétel és aktivitás ezen megnyilvánulásai a közvetlen demokratikus döntéshozatali formák iránti igényt tükrözik.

A policy-kutatók a döntéshozatalt általában három fő szakaszra osztják: Az első a probléma artikulációja, vagyis a probléma megfogalmazása és a megoldási lehetőségek vitája, második a politikai döntés megszületése, harmadik a döntés végrehajtása (Delvaux és Mangez 2010). A kutatók szerint a döntéshozatal első szakaszában a legnagyobb a tudás szerepe, leginkább a probléma megfogalmazódásának szakasza a nyitott a külső, vagyis nem szigorúan politikai tudásokra (Delvaux és Mangez 2010, Kingdon 1984, Peschek 1987). Leginkább a probléma megfogalmazásának fázisában, valamint az alternatívák keresése közben adódik lehetőség a folyamat megváltoztatására, új értelmezési keretek és megoldási alternatívák érvényesítésére. A problémák definíciójában és a „közpolitikai napirend meghatározásában” játszik legnagyobb szerepet a tudás (Allouch és van Zanten 2010).

keletkezésének színteréről, mely lehet akár a tudomány, akár a mindennapi élet, beemelik a politika szférájába és annak nyelvére képesek lefordítani, igényeihez alakítani (Freeman 2007, Nassehi é. n., Smith 1991).

Igaz ez az állítás a tapasztalat alapú tudás esetében is, de ezt tovább árnyalja az említett demokráciavízió. A tapasztalati tudás nyújtotta legitimitás – a hihe-tőség – leginkább az artikulációs szakaszban tud érvényesülni. A döntéshozók leginkább az alternatívák keresése időszakában, nyilvános viták, meghallga-tások, kerekasztalok, médiarendezvények alkalmával keresik az érintettekkel való találkozást, esetleges véleményütköztetést. A széles legitimációs bázis a döntéshozatali folyamat elején javítja a döntések későbbi elfogadásának esélyét, még abban az esetben is, ha nem a meghallgatott véleményeket tükrözi a későbbi döntés. A tapasztalat alapú tudás, vagyis az érintettek, az állampolgárok bevo-nása a döntéshozatali folyamat artikulációs szakaszában a leghatékonyabb. Ez nemcsak a megváltozott demokratikus igények miatt igaz, hanem azért is, mert a közpolitika későbbi szakaszában a problémák komplexitása miatt már nagyobb szerephez jut a hagyományos szakértői tudás. A tapasztalati tudás letéteményeseinek csatlódására, amiért nem csupán az ő tudásukból merített a későbbi döntés, a dolgozat végén még kitérünk.

A KNOWandPOL belga kutatócsoportjának megfogalmazását használva a tapasztalati tudás „új szelet” hoz a „megszokott hatalmi viszonyokba”, a kedélye-ket borzolván kísérletező kedvvel tölt el a rögzült viszonyok megváltoztatásához (Vrancken és tsai. 2010: 45). Az említett vitaforumok olyan politikai színpadok, ahol új ötletek születhetnek a vita eredményeként akkor is, ha az új ötleteket egyáltalán nem, vagy csak részben fogadják el. A tapasztalat és hordozóinak sokszínűsége lehetőséget ad olyan egyedi megoldások, válaszok megtalálására, melyek nem hódolnak be feltétlenül a megrögzött struktúráknak – ily módon újfajta demokratikus modelleket és elképzeléseket valósítva meg.

A kutatási eredmények azt mutatják, hogy kevésbé látványosan, mint aho-gyan az artikulációs szakaszban, a döntési folyamat harmadik szakaszában, az implementáció során is kiemelt jelentőséget nyerhet a tapasztalat alapú tudás. A szigorúan vett döntési szakaszban jelentősége csökkenni látszik, háttérbe szorul a hagyományos szakértői tudás mögött. A döntés megszüle-tésével azonban még nem zárult le a közpolitikai folyamat, az implementáció útján a döntést végre is kell hajtani, és ehhez az érintettek együttműködése és tudása szükséges. Mivel a társadalmi tér lényegét tekintve átláthatatlan és a központból csak korlátozottan irányítható, a politikai döntések csupán álta-lános keretet adnak a helyi aktorok értelmező, megvalósító, vagyis a döntést a helyi viszonyokhoz igazító tevékenységéhez. Az implementáció tehát jóval több a passzív kivitelezésnél (Doern és Phidd 1992, Delvaux és Mangez 2010, Anderson-Levitt 2003).

Az implementáció, vagy értelmezés és cselekvés szakaszában a tapasztalat alapú tudás újfent lényegessé válik. A portugál kutatócsoport szerint, még ha kétséges is, hogy a tapasztalat alapú helyi tudás mennyiben befolyásolta a

központi döntést, a „helyi befolyás elsősorban 'a posteriori' volt érzékelhető a döntés adaptációs és újrafogalmazási szakaszában. Még ha a szabályokat nem is tudták befolyásolni, a helyi aktorok cselekedetei határozzák meg a közpolitika megvalósítását az adott szituációban.” (Cibele Figueiredo és tsai. 2010: 69)

5. ...ÉS HATÁRAI

A tapasztalat alapú tudás politikai hasznosításának számos tényező szab határt. Sok esetben ugyanarról a töről, szubjektív, nem rendszerezett mivoltából fakad előnye és hátránya is. Az e tudásból adódó hiányosságok felszámolására hivatott próbálkozások, amelyek a tapasztalatok rendszerezését és tudományos módszertani kísérletek tárgyává tételét szorgalmazzák, éppen a tapasztalat alapú tudás lényegi sajátosságait teszik kockára.

Nemcsak a rendszerezés hiánya, hanem a korábban már említett előnyök és működési mechanizmusok is rejtenek veszélyeket. A közvetlen demokrácia amiatt kockázatos, mert a tapasztalat alapú tudás hordozói a népesség egy részének képviseletében, de valódi mandátum nélkül lépnek fel a nyilvános vita során. Részben a reprezentációs deficitből, valamint a tudás rendszertelenségéből adódóan a döntési folyamat második szakaszában, magánál a döntés megszületésénél a tapasztalat alapú tudás háttérbe kerül. A korábban bevont résztvevők ezért gyakran úgy élik meg, hogy részvételük csak színjáték volt, a döntés igazából nélkülük született meg. A tanulmány utolsó fejezetében mindhárom problémaforrást bővebben kifejtjük.

Mivel a politikai rendszerben a tapasztalat alapú tudás használatát nem támasztják alá évtizedes hagyományok és bevált mechanizmusok, sőt, gyakran az elismeréséért folyik a küzdelem a hagyományos szakértői tudással szemben, a helyi aktorok gyakran úgy érzik, hogy a döntéshozók nem veszik elég komolyan a tudásukat. A portugál kutatócsoport ezt a konfliktust a „helyi tudás” és a „külső tudás” közti összetűzésként írja le (Cibele Figueiredo és tsai. 2010: 57). A helyi aktorok a meghallgatásért és befolyásért folytatott küzdelemben lehetséges legitimiációs források után kutatnak, „szükségét érzik az eredmények rendszerezettebb és tudományos alátámasztásának” (u.o.). A 'jó gyakorlatok' (best practice) formalizálása, vagy a helyi tapasztalatokból kiinduló kutatások ezt a működési mechanizmust példázzák.

A belga esettanulmányban a rendszerezés iránti igény nem a felhasználók vagy helyi aktorok részéről jelentkezik, hanem a kormányzat oldaláról. A kormányzat igényli, hogy „a felhasználók hallgatólagos tudását egy hivatalosabb, explicit formába töltsék” (Vrancken és tsai. 2010: 75). Ezt az igényt a belga kutatócsoport ekképpen foglalja össze: „Hátra kell egyet lépni ahhoz képest,

amiben élnek, és így a helyi aktorok kevésbé lesznek szubjektívek, megfelelőbb kapcsolatot tudnak kiépíteni a szakmabeliekkel.” (Vrancken és tsai. 2010: 49) Az idézet jól tükrözi ezen kísérletek kétélűségét: lehet, hogy sikerül átfordítani a tapasztalati tudást a tudomány nyelvére, de ezzel elveszti lényegét, a szubjektív, egyedi töltetet.

A formalizálás nehézségei a tudás – nem csak a tapasztalat alapú tudás – alapvető tulajdonságaira és politikai felhasználásának mechanizmusaira hívják fel a figyelmet. A formalizálás során bekövetkező jelentésváltozás, esetleg jelentésvesztés elkerülhetetlen része a tudásátadásnak. Elhagyva saját keretét és belépve a politika szférájába nemcsak a tapasztalat alapú tudás megy át lényegi változásokon, hanem igaz ez mindenfajta tudásra. A rendszerhatárok átlépése olyan alapvető fordítási folyamat, mely a tudás tartalmának lényegét érinti. Az átadás, fordítás és tartalom módosulás egy állandó körforgás része, mely mindig újból elindul – érvel a skót és a belga kutatócsoport. A résztvevők, vagyis a tapasztalati tudás hordozói gyakran beszámolnak arról az érzésről, hogy elidegenedtek saját eredeti elképzeléseiktől, szinte 'rá sem ismernek' azokra, annyira megváltoztak a fordítási folyamatok során. A rendszerhatárok átlépésénél tartalmak változnak, részletek vesznek el és újak jönnek létre, a végeredmény gyakran szinte már felismerhetetlen. A tapasztalat alapú tudás átadásánál is tetten érhető folyamatot a belga kutatócsoport a fülbesúgós játékhoz hasonlítja, ahol az eredeti üzenet a továbbadásokon keresztül teljesen eltorzul (Vrancken és tsai. 2010).

A tudás átadásának folyamata nem lezárható, lineáris, hanem mindig új lendületet vesz, elakad majd újraindul, sokfelé szétágazik. A skót kutatók egyik interjúalanya így foglalta össze tapasztalatait:

„Azt hiszem, ez természetes velejárója a folyamatnak. Nem gondolom, hogy furcsa lenne, hogy megtörténik, és szerintem ilyenkor mindig előremozdul a rendszer egy kicsit. De ahhoz, hogy a rendszer mozgásban maradjon, az embereknek finomítani kell a dolgokat és újrafogalmazni őket, és mindig újra megváltoztatni. A valóság az, hogy lesznek majd konferenciák, amelyek címe 'a felépülésen túl' (beyond recovery) lesz, meg hasonló dolgok, és ezekben a felhasználók válasza az lesz, hogy új utakon indulnak el.” (Smith-Merry és tsai. 2010: 26)

A megkérdezett informátor azt a tapasztalatot igyekszik szavakba önteni, hogy a politikai döntéshozatali folyamatba bekerülő tapasztalati tudás olyannyira megváltozik, hogy a felhasználók egyszer csak elhatárolódnak tőle, és új értelmezési keretet keresnek mondandójuknak. Korábban a felépülés (recovery) volt a jelszavuk, de eljön majd annak az ideje, amikor már nem érzik magukénak, és elindulnak felfedezni, hogy mi van a „felépülésen túl” ('beyond recovery').⁴

⁴ A példa az egészségügyből, pontosabban a skót pszichiátriai reformból való.

Az idézet érzékletesen szemlélteti a közpolitikai folyamat egyik alapvető tulajdonságát. Elindul, kicsírázik egy ötlet a társadalom valamilyen szegmensében, lassan kikristályosodik, szavakba öntik, címkékkel (pl. recovery) látják el. Terjed az adott társadalmi közegben, majd átlép rendszerhatárokat, a mindennapi gyakorlat területéről átlép a politikai döntéshozatal szférájába. A rendszerát-lépés egyben formalizálást, fordítást tesz szükségesé annak érdekében, hogy a politikai szféra a maga nyelvén értelmezni tudja a problémát. A fordítások, átadások során az eredeti tartalmak módosulnak: „A felépülés koncepciójának intézményesítése egyet jelentett egy valaha felhasználók által indítványozott követelés gyarmatosításával a politika bürokratikus világa részéről, mely igen különböző racionalitásokkal és eszközökkel működik.” (Smith-Merry és tsai. 2010: 27) A „gyarmatosítás” kifejezéssel az elidegenedés érzését közvetíti a megkérdezett. Az interjúalany szerint a döntéshozók modelleket keresnek a politikai irányítás számára, amelyek mérhetővé és kezelhetővé teszik a mindennapi tapasztalatokat. A „rendszer szereti a modelleket, de nekünk felhasználóknak a felépülés sohasem egy modell volt, hanem individuális folyamat.” (Uo.) Az idézett felhasználó érzékletesen fogalmazza meg a ’rendszer’ és ’mindennapi gyakorlat’ – szociológiai fogalommal élve életvilág (Habermas 1981) – működési mechanizmusai közti alapvető különbséget, ami lényegileg behatárolja a tudás átvitelét az egyik szférából a másikba. A felhasználók pozitív hozzáállása az elidegenedés folyamatához ezzel szemben kitarja a lehetőséget új koncepciók megfogalmazása előtt. A ’felépülés’ koncepciója szerintük nem végcél, hanem pusztán „egy foka a létrának, és most ismét azon kell gondolkodnunk, hogy mi legyen a következő lépés” (uo.).

Természetesen nem minden felhasználó vagy egyéb érintett ad ilyen pozitív értelmezést annak, hogyha követelései nem érik el céljukat. Az interjúkban gyakran adnak hangot csalódásuknak amiatt, hogy csak látszatzból hallgatták meg véleményüket, és a döntéshozatalból kimaradtak (Vrancken és tsai. 2010). A tudás ’politizálódása’, vagyis politikai célokra történő felhasználása és ily módon függetlenségének, ’tisztaságának’ elvesztése nemcsak a megkérdezett résztvevők benyomása, hanem a szakirodalomban is tárgyalt probléma (Cibele Figueiredo és tsai. 2010, Delvaux és Mangez 2010). Gyakori a vélekedés, hogy a politikai döntéshozók csak azokat a tudásformákat és -elemeket veszik figyelembe, melyek kérdésfeltevéseikhez és kitűzött céljaikhoz ’illeszkednek’, miközben a célkitűzéseikkel ellentétes tudáselemeket mellőzik. Egyesek még egy lépéssel tovább mennek, és úgy vélik, hogy a tanácsadási procedura nem több színjátéknál, a meghallgatás és részvétel lehetősége csak látszat, manipulációs eszköz (Hassenteufel 2008, Lascoumes és Le Gales 2004). Szerintük a konzultációs fórumok „pusztán legitimációs eszközök, a döntéshozók meghallgatják az embereket, de azt egyáltalán nem veszik figyelembe, ami elhangzott és

amit ajánlottak” (Lascoumes és Le Gales 2004, idézi Hassenteufel 2000: 213). Hasonló eredményre jut a portugál kutatócsoport is, véleményük szerint a nem direktív vagy posztburokratikus kormányzati eszközök, így a konzultáció is, főleg „retorikai fogás”-ként értelmezendők (Barroso és Menitra 2009; Cibebe Figueiredo és tsai. 2010: 63).

Nem eldönthető egyértelműen a kérdés, hogy a konzultáció, az állampolgárok tapasztalati tudásának bevonása a politikai döntéshozatalba csupán legitimációs eszköz a döntéshozók kezében, esetleg ügyes retorikai fogás vagy pusztán manipuláció. A belga kutatócsoport egy konzultációs résztvevő véleményét idézi erről a dilemmáról:

„A 'terápiás projekt'⁵ nem egy új rendszer felé tett első lépés volt. Azt állítani, hogy mindez csak egy rosszindulatú terv része lenne, ez a döntéshozókat ruházza fel több hatalommal, mint amennyi megilleti őket. De valóban így gondolkoznak a legtöbben.” (Vrancken és tsai. 2010: 52)

Az idézet magába sűríti a tapasztalat alapú tudás hordozóinak vegyes érzelmeit a politikai döntéshozatalba való bevonódásukra vonatkozóan. Egyfelől csalódást éreznek amiatt, hogy tapasztalataik nem kerültek igazán felhasználásra, de el is határolódnak azoktól a panaszoktól, amelyek egy előre megfontolt tervről, színjátékról beszélnek. A belga kutatók úgy vélik, hogy az előre megtervezett forгатókönyv léte, mely szerint meghallgatásra kerülnek ugyan a tapasztalat alapú tudás hordozói, de csak azért, hogy ezzel a döntéshozók legitimálják a már eltervezett döntéseiket, azért nem valószínű, mert nagyobb tervezőkészséget tulajdonít a döntéshozóknak, mint amennyivel valójában rendelkezik(nek) nek. A részleteket is magában foglaló racionalitás helyett inkább a társadalmi valóság átláthatatlan összetettsége és kontingenciája jellemző, melyben a döntéshozatal szükségszerűen magában hordozza a véletlen elemeket is (Vrancken és tsai. 2010: 77).

A francia kutatócsoport is foglalkozott a problémával, és a döntéshozatali mechanizmus alapvető tulajdonságára vezette vissza. Gusfield (1981) elméletéből kiindulva azt állítják, hogy a racionális elvárással szemben a politikai döntéshozók javaslataikat és programjaikat nem a szakértők véleményére vagy a korábbi döntések tudományos kiértékelésére alapozzák. Gondolkodásuk alapja nem tudományos-racionális, hanem sokkal inkább politikai logika mentén működik, és az elsődleges szempont olyan javaslatok felállítása, melyek figyelemfelkeltőek és növelik a népszerűséget. A politikai logika alapján kitűzött célhoz azután megkeresik azokat a kutatási eredményeket és szakértőket,

⁵ A belga kutatócsoport azt a pszichiátriában bevezetett 'terápiás projektet' vizsgálta, mely a résztvevők változatos tapasztalatait építi be a tervezett pszichiátriai reformokba.

amelyek ezeket a célokat alátámasztják (Allouch és van Zanten 2010: 9, Duran 1999, Latour 2004).

A tapasztalat alapú tudás hordozóinak vélekedése, amely szerint véleményük, követelményeik nem kerültek egy az egyben megvalósításra, felvet egy alapvető demokrácielméleti kérdést is. A tapasztalat alapú tudás bevonásának bármilyen formája, mint például a felhasználók, érintettek, állampolgárok nyílt meghallgatása, kerekasztalok, kísérleti programok, fórumok a polgároknak csak az aktív, 'hangos' szegmensét képes elérni, a csendes visszahúzódó részét viszont nem. Sőt, ez a maradék általában a többséget jelenti. A közvetlen demokratikus részvétel ilyen eszközei tehát ellentmondásosak: szavazás és mandátumok hiányában delegáció nélküli, és ezáltal valójában legitimáció nélküli résztársadalmakkal, gyakran kisebbségekkel tárgyalnak a döntéshozók. Így a meghallgatásokon, az állampolgárok bevonásán alapuló döntéshozatali mechanizmusok nem képesek kielégítő választ adni a demokratikus legitimáció és delegáció problémájára. A belga kutatócsoport idézi egy megkérdezett résztvevő összegző véleményét a problémáról. Véleménye szerint a pszichiátriai kísérleti projektek nem képesek ajánlásokat megfogalmazni az egész rendszer felépítéséhez.

„Egy kis alcsoport véleményéből, melynek kiválasztása esetleges és véletlenszerű volt, nem vonhatunk le következtetéseket az egész pszichiátriai (mental health) ellátás rendszerére nézve. Szerintem egy kicsit naiv az az elképzelés, hogy a dialógusra épülhet pszichiátriai reform.” (Vrancken és tsai. 2010: 49)

Az érintettek tapasztalat alapú tudásának döntéshozatalba való bevonása lényeges eleme a széles körű nyilvánosságnak valamint a valódi közcselekvéseknek, azonban a korlátait is látni kell. Hozzájárul a valóság társadalmi reprezentációjához (Berger és Luckmann 1998), mivel a „kölcsonös értelemadási” folyamaton keresztül definiálja a társadalmi cselekvés terét, és jelentéssel tölti meg a társadalmi folyamatokat (Freeman 2009). Ez a kölcsonös értelemadás, melynek során tulajdonképpen megszületik a társadalmi tér reprezentációja, a fentebb leírt politika és tudás viszonyát modellező konstrukcionista megközelítésben értelmezhető leginkább. A kutatók eredményei szerint a szakértők nem képesek a politikai problémák tudományos megoldásainak felmutatására, ahogyan azt a racionális modell sugallja, és a politikai döntéshozók sem találóznak érdekeiktől függetlenül a szakértők tanácsai közt, mint azt cikkünk megmutatta. A kezdetben bemutatott megközelítések közül a leginkább az a modell tűnt alkalmas elemzési keretnek, amely a politikai szféra legfőbb feladatának olyan nyílt terek, fórumok létrehozását tekinti, ahol az állampolgárok, szakértők és döntéshozók ütköztethetik nézeteiket. Ezeken a fórumokon jön létre a társadalmi tér reprezentációja és értelmezése.

6. ÖSSZEGRÖZÉS

A tudásalapú társadalmakban a politikai döntéshozatal legitimációjához elengedhetetlen a szakértői tudás bevonása. A külső szakértők bevonása a döntéshozatal folyamatába a függetlenség, objektivitás illúzióját kölcsönzik a politikának. A szakirodalomban is megjelenik ez az elképzelés, de jóval kritikusabb nézetek is hangot kapnak: egyes irányzatok szerint nemcsak a szakértői tanácsadás, de a politika problémamegoldó kapacitása is igen korlátozott. E két egymásnak ellentmondó nézet között valahol középen elhelyezkedő konstruktivista megközelítés szerint viszont a politika legfőbb feladata abban áll, hogy olyan nyilvános fórumokat, színtereket hozzon létre, ahol szakértők, polgárok, döntéshozók megvitathatják, ütköztethetik nézeteiket, véleményüket, és létrehozzák a társadalmi tér konstrukcióját.

A KNOWandPOL kutatásban elemeztük a szakértői tanácsadás mechanizmusait és rámutattunk arra, hogy Európa vizsgált országaiban terjed egy bizonyosfajta 'szakértelem', mely bevonódik a politikai döntéshozatalba. Ezt a tudásformát sok különböző névvel illették, e tanulmányban a „tapasztalat alapú tudás” megnevezést használtuk, mivel ez tűnt olyan közös nevezőnek, amely leginkább a lényegét érinti. Az akadémiai, módszeres kutatással és tanulással ellentétben a tapasztalat alapú tudás az egyén saját, szubjektív élményein alapszik, ezáltal rendezetlenebb, kevésbé objektív és, racionális. Lényegét tekintve sok szempontból az ellentéte a politikai tanácsadásból ismert szakértői tudásnak. A kutatás eredményei azt mutatják, hogy előnye és hátrányai ugyanarról a töről fakadnak: a tapasztalat alapú tudás szubjektív, személyes mivoltából.

A tapasztalat alapú tudás másfajta legitimációt ad a politikai döntéseknek, mint a hagyományos szakértői tanácsadás, s ezt hihetőségnek neveztük. A hihetőség szubjektív mivoltából és hordozóinak tulajdonságaiból fakad. Tapasztalat alapú tudással rendelkezhet és rendelkezik is minden politikai résztvevő, de a politikai döntéshozatal folyamatában hordozói elsősorban az érintett polgárok, felhasználók, helyi aktorok.

Amint a tapasztalati alapú tudás elhagyja keletkezésének közegét, az egyéni tapasztalatot, és belép a közzsférába, lényegi változáson megy keresztül. A politikai rendszerben a kívülről jött tudás szükségszerűen fordítási vagy átkódolási folyamaton megy keresztül, és ez a fordítási folyamat elkerülhetetlenül tartalommodosulással jár. A tapasztalat alapú tudás e fordítás során általában eltávolodik az egyes szubjektív tapasztalattól, elvontabbá, objektívabbá válik, vagyis elindul a formalizálódás és objektívizálás útján. Elveszteni látszik lényegét, az egyéni szubjektív tapasztalást, ezért nem csoda, hogy a tapasztalat alapú tudás hordozói, az érintettek, helyi aktorok úgy érzik, elidegenedett tőlük az eredeti tartalom. Csalódásuknak adnak hangot amiatt, hogy eredeti

tudásuk a felismerhetetlenségig elidegenedett, és követeléseik, véleményük nem került megvalósításra.

A KNOWandPOL kutatásai szerint a rendszerhatárok átlépése során történő tartalom módosulás elkerülhetetlen velejárója mindenfajta tudás átadásának. Amint a nem politikai tudás belép a közzsférába, fel kell vegye annak logikáját, hogy a politika által egyáltalán értelmezhető legyen. Az elemzett tudásmódosulás azonban azt is megmutatta, hogy ennek a tudásátadási és fordítási folyamatnak nincsen zárópontja, hanem mindig újabb körforgás kezdődik. Mikor úgy tűnik, hogy az eredeti tapasztalat alapú tudás oly mértékben módosult, hogy hordozóitól már elidegenedett, elindul egy újabb döntéshozatal befolyásoló folyamat.

A tapasztalat alapú tudás tanulmányozása rámutat a politikai döntéshozatalba belépő külső tudásformák lehetőségeire és hatáira. Átadása során bekövetkező tartalom módosulásai, elidegenedése, cirkuláris mivolta arra hívja fel a figyelmet, hogy mindenfajta tudásnak, amely befolyást kíván gyakorolni a politikai döntéshozatalra, fel kell vennie a politikai szférára jellemző logikát és nyelvezetet, máskülönben értelmezhetetlen marad a politika számára. Ezért is kérdéses a szakértés és politika viszonyát elemző racionalista modell érvényessége, amely azt feltételezi, hogy a szakértők többé-kevésbé kész válaszokat képesek adni a társadalmi-politikai problémákra. Az elemzés megmutatta azokat a fórumokat vagy platformokat, ahol a közzsfera lehetőséget ad a különböző aktoroknak tudásuk és értelmezési kereteik ütköztetésére. Ezeken a fórumokon megy végbe a tudás átadása és transzformációja, a közös értelmezési keretek kialakítása. Így még ha nem is valósul meg változtatás nélkül a tapasztalat alapú tudás beépítése a politikai döntésekbe, a folyamat eredménye az, hogy lényegesen hozzájárult a társadalmi tér közös értelmezésének kialakításához.

Felhasznált szakirodalom

- Annabelle Allouch és Agnes van Zanten: *The role of knowledge in the elaboration and instrumentation of policies of widening participation in higher Education elite institutions in France*. Kutatási zárójelentés, 2010. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.franceeducation.pdf>.
- Kathryn M. Anderson-Levitt: „Ambivalences: la transformation d’une renouation pédagogique dans un contexte postcolonial”. *Education et Sociétés*, 2001. 7 (1), 151–168. p.
- Jean Bartunek, Jordi Trullen, Eduard Bonet és Alfonso Sauquet: „Sharing and expanding academic and practitioner knowledge in health care”. *Journal of Health Services Research & Policy*, 2003. 8, 62–68. p.

- Joao Barroso, Carla Menitra: Knowledge and Public Action: school autonomy and management (1986–2009). *Final Report*, 2009. www.knowandpol.eu.
- Manuel Castells: *Information Age: Economics, Society and Culture*. Backwell, Oxford, 1997.
- Carla Cibebe Figueiredo, Joao Barroso és Luis Miguel Carvalho: *Knowledge and public action. Sex education in school*. Kutatási zárójelentés, 2010. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/portugal_education_-_o2__ap2_-_corrige.pdf.
- Bernard Delvaux és Eric Mangez: *Towards a Sociology of the Knowledge-policy relation*. Irodalom-összefoglaló. 2010. Internetes elérés: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/literature_sythesis_final_version_english.pdf.
- G. Bruce Doern és Richard W. Phidd: *Canadian public policy: ideas, structure, process*. Toronto: Nelson, 1992.
- Richard Freeman: „Epistemological Bricolage. How Practioners Make Sense of Learning”. *Administration and Society*, 2007. 37, 476–496. p.
- Richard Freeman: „What is Translation?” *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 2009, 5 (4), 429–447. p.
- Erhard Friedberg: *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Seuil, 1993.
- Anthony Giddens: *The Consequences of Modernity*. Cambridge: University Press, 1990.
- Thomas F. Gieryn: „Boundaries of Science”. In Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen és Trevor J. Pinch (szerk.): *Handbook of science and technology studies*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.
- Joseph R. Gusfield: *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and Symbolic Order*. Chicago: Chicago University Press, 1981.
- Sotiria Grek, Martin Lawn, Jennifer Ozga, Marina Shapira és Annie Weir: *School Self-Evaluation in Scotland*. Kutatási zárótanulmány, 2010. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.scotlandeducation-2.pdf>.
- Jürgen Habermas: *Die Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 Bd. Frankfurt a. Main: Suhrkamp, 1981.
- Patrick Hassenteufel, Sylvie Delaye, Frédéric Pierru, Magali Robelet és Marina Serre: „La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales”. *Politique Européenne*, 2000, 2.
- John Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman Classics, 1984.
- Patrick Lascoumes és Pierre Le Galès (szerk.): *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- Patrick Lascoumes és Pierre Le Galès: *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin, 2007.
- Bruno Latour: „Si on parlait un peu politique?” In Alain Blanc és Alain Pessin (szerk.): *L'Art du terrain*. Mélanges offerts à Howard S. Becker, Paris: L'Harmattan, 2004.
- Peter Muller: „L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique”. *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000 189–207. p.
- Armin Nassehi: *Making Knowledge Observable: Short Considerations about the Practice of „Doing Knowledge”*. Kézirat.
- Armin Nassehi, Alma Demszy, Katharina Mayr: *The Amendment of the German Education Law 2003: A long way towards inclusion*. 2009. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.germanyhealth.pdf>.

- Polányi Mihály: *Filozófiai írásai*. Budapest: Atlantisz Kiadó, 1992.
- Joseph G. Peschek: *Policy Planning Organizations: Elite Agendas and America Rightward Turn*. Philadelphia: Temple University Press, 1987.
- Kirstein Rummary, Ian Greener, Chris Holden: Governance at a distance? The turn to the local in UK social policy. *Social Policy Review*, 2009, 21, 215–234. p.
- James A. Smith: *The Idea Brokers: Think tanks and the Rise of the New Policy Elites*. New York: MacMillan, 1991.
- Jennifer Smith-Merry, Steve Sturdy és Richard Freeman: *Recovering mental health in Scotland. „Recovery“ from social movement to policy goal*. Kutatási jelentés, 2010. Internetes elérés: http://www.scottishrecovery.net/images/stories/downloads/smith_merry_et_al_201011.pdf.
- Didier Vrancken, Frédéric Schoenaers és Sophie Thunus: *Mental Health under Dialog in Belgium. From political innovation to an innovation policy*. Kutatási jelentés, 2010. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22behealth_eng.pdf.
- Max Weber: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Hg. von Johannes Winckelmann. Tübingen, 1988.

Véleményalkotás és SNI szakpolitika négyféleképpen

Kutatásunk a sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekek oktatásával kapcsolatos több évig tartó, számos akcióval, fejlesztéssel és jogszabály-módosítással járó közcselekvés folyamata közben készült, olyan személyek részvételével, akik valamilyen módon érintettek voltak a politikai döntéshozatali folyamatban, illetve a döntéshozatalt meghatározó, arra közvetlenül ható szakterületeken, szakértői, vezetői, tanácsadói pozícióban. Korábbi elemzésünk megállapította, hogy a sajátos nevelési igényhez kapcsolódó közcselekvéseket 2002 és 2009 között egyfajta tudományterületek közötti versengés határozta meg (Eröss és Kende 2010). Mind a minisztériumi vezetés, mind a különböző szakterületeket képviselő intézmények előtérbe kerülése, illetve háttérbe szorulása arra utalt, hogy a szociológia, a gyógypedagógia, a pedagógia és a pszichológia dominanciája dinamikus változásokon ment keresztül ebben az időszakban. A tanulók normatív támogatására és az SNI definíciójára vonatkozó jogszabályi változások, s az ezekkel párhuzamosan indított felülvizsgálatok, új vizsgálati módszerek és szakértői protokoll, a tudományos cikkek és javaslatok könnyen összefüggésbe hozhatók a társadalmi egyenlőtlenségek kezelését előtérbe állító szociológiai szemlélettel, a sajátos és egyéni nevelési szükségleteket kiszolgálni hivatott gyógypedagógiai elvekkel, vagy a közoktatás teljes tartalmi átalakítását megcélzó alternatív pedagógiai megközelítéssel, így az is nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes közcselekvések különböző tudományterületekről származó alapvetésekből indultak ki.

Jelen tanulmány a 2002 és 2009 közötti időszak SNI-vel kapcsolatos közcselekvéseinek feltárásához készített interjúk részletes tartalomelemzésére épül, amely az SNI szabályozásban és a roma oktatási integrációban (deszegregációban) érintett döntéshozókkal, véleményformáló szakemberekkel, illetve intézmények munkatársaival készült. A kutatás arra keresi a választ, hogyan konstruálódik meg a szakértői szerep, és milyen lehetőségek rejlenek a személyes történet, a szakmai-tudományos misszió és a politikai szerepvállalás összeegyeztetésében. E vizsgálat tehát arra irányul, hogy feltárja, *hogyan hatnak a személyes vélemények alakulására a tudományosan is alátámasztott politikai elképzelések, és hogyan hatnak a politikai elképzelésekre a tudományosan is alátámasztott személyes vélemények.*

Az interjúk tartalomelemzésének segítségével a résztvevők szubjektív pozíciói tárhatók fel az SNI és roma integráció¹ oktatáspolitikai „pályafutásával” összefüggésben. A kutatás kiindulópontjaként azt feltételeztem, hogy az oktatáspolitikai intézkedések alakításában, csakúgy, mint más közpolitikai területen, nemcsak az ideológiailag és tudományosan jól értelmezhető folyamatok, hanem olyan szociálpszichológiai jelenségek is szerephez jutnak, mint az öngazolás, az attribúció/oktulajdonítás, a disszonancia kerülése vagy a szerepkonfliktusok (Festinger 2000, Weiner 1974, László 1998). E hatások elkülönülnek egymástól abban a tekintetben, hogy az előbbieket egy adott ideológiai keretben racionális és tudatos cselekvést feltételeznek, míg utóbbiakat inkább a racionalizáció, és nem a tudatos folyamatok jellemzik.

Egy közpolitikai döntés hosszú távú hatásainak pontos predikciója gyakorlatilag lehetetlen feladat. Éppen e bizonytalanság miatt a döntések meghozatalában számos szubjektív elem is szerephez jut, még abban az esetben is, ha a döntéshozó e szubjektív folyamatok kiküszöbölésére tudatosan törekszik. A döntésért felelős személyek tehát egyfajta öngazolásként mások és saját maguk előtt is a döntés objektív és megalapozott voltát hangsúlyozzák, ezzel nehezen hozzáférhetővé téve a döntés háttérében húzódó szubjektív hatásokat, és még nehezebbé téve egy korábbi elhibázott döntést követő véleményváltozást. Az öngazolás, a saját vélemény és cselekvés konzisztens voltának hangsúlyozása az egyik legfontosabb akadály a véleményváltozásnak (lásd Festinger 2000, Staw és Ross 1989).

E szociálpszichológiai törvényszerűségek mellett a kutatásunkban vizsgált közcselekvés esetén további akadályt jelent a véleményváltozás területén, hogy az integráció előmozdítására tett erőfeszítések nemcsak az oktatás strukturális átalakítására irányultak, hanem valamit kezdeni próbáltak az elutasító, előítéletes attitűdökkel is az oktatás területén. Az 1980-as évek óta számos kutatás foglalkozott azzal, hogy a társadalmi megkülönböztetés különféle tiltásai, a deszegregációra és integrációra irányuló intézkedések ellenére a társadalmi előítéletek valójában nem csökkennek, helyett inkább átalakulnak, implicitté válnak. Az én és a másik személyes és társadalmi szintű megkülönböztetésének pszichológiai és társadalmi okai megmagyarázzák, hogy a felszínen elfogadó, toleráns attitűd mögött is gyakran felfedezhetők az elutasítás implicit formái.

¹ Az interjúalanyok egyaránt beszélnek roma, hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű (HH és HHH), sajátos nevelési igényű (SNI) integrációról és deszegregációról is, olykor expliciten is utalva az adott kifejezés kiválasztására, máskor csupán a köznyelvi értelemben vagy a hivatalos programelnevezést átvéve. A tanulmány általános értelemben az interjúkban és a köznyelvben leginkább elterjedt integráció kifejezést használja, miközben elismeri, hogy ez a fogalom nem szinonimája a deszegregáció és a befogadás, együttnevelés fogalmainak, amelyek szintén a közcselekvések céljai voltak.

Erre utal, hogy a fekete polgárjogi mozgalmak eredményei ellenére is fennmaradtak az Egyesült Államokban a szegregáció különböző formái, és a társadalmi előítéletek inkább átalakultak, semmint eltűntek volna (Ogbu 1994, Brown 1998, Banaji és Greenwald 1994, Dovidio és Gaertner 2004). Magyarországon is hasonló folyamatok azonosíthatók, az előítéletek a társadalmi, gazdasági, politikai környezet változásaival összhangban válnak implicitté vagy explicitté, és irányulnak különböző csoportok felé (Erős 2005, Sik 2007).

Szociálpszichológiai közhely, hogy a saját véleményt könnyebb megváltoztatni, ha a korábbi véleményem, cselekvéseim okait nem belső, hanem külső tényezőkre vezetem vissza, vagyis az attribúció torzításaival élek (Ross 1991). A véleményváltozás ezen torzításait azonban nem elméleti, szociálpszichológiai értelemben fontos feltárnunk, hanem azért, mert ez az értelmezési keret közelebb vihet bennünket ahhoz, hogy a közcselekvések irányát meghatározó szubjektív, személyes tényezőket azonosítsuk, és ezek segítségével megértsük, hogyan tud véleményváltozást előidézni a politika, illetve mi az, ami a politikai szereplőket véleményváltozásra készítheti.

A szociálpszichológia értelmezési keretében az interjúk a tudomány, a politika és a személyes szintek összefüggéseit tárják fel számunkra. Ebben segítségünkre lehetnek azok az elemzések is, amelyek a kutatói pozíciót vizsgálták. Dupcsik Csaba (2005) a magyarországi cigányvizsgálatokkal kapcsolatos kutatásokban három megközelítést azonosít. A tudományos kutatások a devianciaorientált, problémákra összpontosító pólustól elindulva, a leíró vizsgálatokon át az emancipatorikus álláspontig terjednek. E három kutatási célt árnyalja az a módszertani dimenzió, amely a kutató szemében a romák helyzetét esszencialista módon, illetve strukturalista megközelítésben értelmezi. Az így kialakult hat lehetséges kutatói pozíció eltérő cselekvéseket eredményez.

Dupcsik elemzésének egyik fontos következménye, hogy a kutatók eltérő pozíciója különböző problémák észrevételét teszi lehetővé, ugyanakkor a diszciplináris sajátosságoknak nem kell feltétlenül „csőlátást” eredményezniük. A gyermek pszichopatológia szakirodalma évtizedek óta keresi az egyensúlyt a társadalmi és a pszichológiai veszélyeztetettség összefüggéseiben, vagyis a választ arra a kérdésre, hogy milyen összefüggés van a gyermek fejlődése, bizonyos veleszületett és szerzett pszichológiai tulajdonságok, és a közvetlen társas környezet sajátosságai között. Ennek a vitának a konklúziója óva int attól, hogy a gyerekben próbáljuk felfedezni a veszélyeztetettség teljes struktúráját (Anthony és tsai. 1978, Mahler 1987). Ezzel párhuzamosan az utóbbi évtizedek fejlődésméletei azt is nyilvánvalóvá tették, hogy a gyerek-környezet kölcsönhatás mindkét irányban aktív folyamat, abban sem a gyermek pszichológiai sajátosságai, sem a környezet vagy a kultúra külső hatásai nem izolálhatók (Gergely 1998, Valsiner 2000, Bronfenbrenner 1979). Ezek a tudományos né-

zetek azonban egyelőre nem jelennek meg a magyarországi gyerekintézmények gyakorlatában, amelyek továbbra is életkori kategóriákban, és elsősorban a kognitív fejlődés felől értelmezik például az iskolai beválás kérdését (Kende 2011). Az SNI és roma integrációt érintő politikai döntésekhez tehát a tudományos megközelítések széles skálája mozgósítható, amelyek akár egymással ellentétes problémaazonosításhoz és megoldásokhoz vezethetnek el.

1. AZ INTERJÚELEMZÉS MENETE

Eredeti vizsgálatunkhoz 58 interjú készült 2008-ban és 2009-ben. Ezek közül a jelen elemzéshez felhasznált 22 interjú kiválasztására úgy került sor, hogy abban viszonylag kiegyenlítetten szerepeljenek azoknak a területeknek a képviselői, akik az SNI szabályozása és a roma oktatási integráció (deszegregáció) intézkedéseiben érintettek, tehát politikai véleményformáló vagy döntéshozói pozícióban voltak a vizsgált időszakban, illetve elméleti vagy gyakorló szakemberként közvetlenül vagy közvetetten kapcsolódtak az oktatáspolitikai alakulásához. Az érintett tudományterületek képviselői szintén aránylag kiegyenlítetten jelentek meg, tehát a szociológia, a gyógypedagógia és a pszichológia képviselőivel egyaránt készültek interjúk. A tudományterületi kategóriát kiegészíti a roma érdekérvényesítés területéről érkezők csoportja, mivel az ő jelenlétük meghatározó volt a vizsgált közcselekvések alakulása során. A szelekciót meghatározta továbbá az is, hogy az interjúalanyok különböző módon és mértékben kapcsolódjanak a politikaformáláshoz. A mintaválasztás egyik érdekessége, hogy az interjúalanyok az intézkedések kapcsán, de akár már korábban is kapcsolatban álltak egymással, így viszonylag pontos képet kaphattunk arról is, hogy ők hogyan vélekednek egymás szerepéről. A következő oldalon látható táblázat az interjúalanyok eloszlását mutatja a különböző szempontok alapján.

A döntéshozatali struktúra sajátosságaiból adódott bizonyos aránytalanság: a politikai döntéshozatali folyamatokhoz közelebb álló szakemberek inkább a roma érdekérvényesítés területéről jönnek, míg a döntéshozatali folyamatoktól legtávolabb a terepen dolgozó gyógypedagógusok vannak. Tagadhatatlan, hogy még számos olyan szereplője van az eseményeknek, akiknek a tapasztalatai relevánsak, mint például civilszervezetek, önkormányzatok, iskolaigazgatók, szülők stb., azonban e kutatás nem az intézkedések hatásaira koncentrált, hanem a politikai döntéshozatali folyamatra, így csak azok kerültek a mintába, akiknek közvetlenül lehetnek erről tapasztalatai. Így szűkült le a szereplők köre a roma érdekérvényesítés, a romaügyekkel foglalkozó szociológia, a vizsgálati módszertanért felelős pszichológia és gyógypedagógia területére, továbbá a minisztériumi döntéshozatali folyamatoktól mért távolság dimenziójára.

A félig strukturált interjúk első blokkja a 2002 előtti szakmai pályafutásban előzménynek tekinthető végzettségekre, tevékenységekre, az interjúalany saját szerepére, a következő része az Utolsó Padból Program és az ehhez kapcsolódó közcselekvésekkel kapcsolatos véleményére irányult.

1. táblázat. Az interjúk eloszlása a politikai döntéshozatali távolság és a tudományterületek dimenziói szerint (Az interjúkat csak sorszám azonosítja)²

Szakterület	Politikus, döntéshozó	Szakmai vezető (pl. projekt-vezető)	Tanácsadó	Szakértő	Az államigazgatással alkalmi kapcsolatban álló szakértő	Terepen dolgozó szakember, kutató	Összesen
Romaügy	1., 2., 3.	5., 6., 7.	9.				7
Szociológia	4.		10.		15., 16.		4
Pszichológia			11.	12.		19.	2
Gyógypedagógia		8.		13., 14.	17., 18.	20., 21., 22.	9
Összesen	4	4	2	4	4	4	22

Az interjúk kiválasztását követően az interjúszövegek kvalitatív tartalom-elemzésére került sor. Az adatok feldolgozását a *grounded theory* módszertani ideáljából kiindulva, a szövegből kiinduló kérdések mentén végeztük el. Az elemzés szociálpszichológiai jellege miatt azonban ezzel párhuzamosan, egy kívülről behozott szempontrendszer (véleményváltozások, önismerés, attribúciós ítéletek azonosítása) alapján történő *deduktív megközelítés* is az elemzés részét képezte (Solt 1998, Feischmidt és Kovács 2007, Szokolszky 2004). Elsőként a megnevezett problémakörök azonosítására és az ezekkel kapcsolatos vélemények csoportosítására került sor, ennek nyomán alakultak ki az elemzés fő kategóriái. Ezt egészítette ki az interjúk egy második szinten történő elemzése, ahol a tartalom mellett a forma és stílus vizsgálatára is sor került. Így vált felismerhetővé, hogy egy adott probléma, jelenség az interjúalany számára mennyire jelentős, mennyire telített érzelmileg. Feltételezhető, hogy a vélemények megfogalmazását olykor az interjúkészítő személye, az általa képviselt, vagy a neki tulajdonított álláspont elvárásai is alakítják.

² Az interjúkat Berkovits Balázs (2., 4., 5., 9., 10., 11., 12., 13., 15., 19., 20., 22.), Demszky Alma (4.), Erőss Gábor (1., 2., 3., 4., 8., 15., 16., 22.), Koltai Júlia és Levendel Sára (7., 18.), Oblath Márton (1., 2., 5., 6., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 16., 17., 19., 20.) és Neumann Eszter (1., 3., 5., 6., 12., 17.) készítette.

Akár ez is, de a tágabb értelemben vett társadalmi elvárások is indokolhatják, hogy bizonyos vélemények nehezen felvállalhatók még egy bizalmas légkörű interjúhelyzetben is. A nehezen felvállalható vélemények mögött különböző önigazolási mechanizmusok fedezhetők fel. Ilyen lehet, ha az interjúalany más véleménye mögé rejtőzik, tehát nem sajátjaként prezentál egy állítást, illetve ha a mondanivalóját egy olyan állítással kezdi, amelyet a továbbiakban cáfol, de erre szolgálnak az interjúkban gyakran elhangzó történetek is.

A *történetek* (anekdoták, sztorik) olyan szövegrészek, amelyek valamely konkrét múltbeli eseményre vonatkoznak, tehát nem egy véleményt, álláspontot ismertetnek. A történetek sajátos szerepet töltenek be a narratívában. Vannak, akik előszeretettel rejtik történetekbe véleményüket, tehát sokszor és sokféle állítás mellé, illetve helyett mondanak el történeteket, és ez sokszor egyfajta személyes bizonytalansággal függ össze, de szinte minden interjúban elhangzik egy-két történet akkor is, ha az illető a mondanivalóját amúgy nyíltan is megfogalmazza. A történeteknek több, egymással összefüggő funkciója van. A történetek nyomatékosítják az elmondott véleményt, alátámasztják, igazolják azt, ugyanakkor egy történetbe ágyazott állítás a nehezebben vállalható véleményt is elmondhatóvá teszi, mivel segítségével nem kell egyes szám első személyben vállalni egy nehezen elbeszélhető véleményt vagy identitást (Cain 1991).

A kategóriák és a formai jegyek alapján körvonalazódó vélemények nagyobb, az interjúalanyok véleményét általánosan is jellemző mintázatait figyelhetjük meg. Az interjúalanyok véleményeiben található hasonlóságok és különbségek alapján így négy véleményalkotási típus rajzolódott ki.

2. NÉGYFÉLE VÉLEMÉNYALKOTÁSI MINTÁZAT

Az interjúk alapján létrejött *négy kategória* nem a személyekről alkotott előzetes tudás, illetve az általuk betöltött pozíció alapján alakult ki, hanem a *véleményekben* mutató *hasonlóságok és különbségek mentén*. Ebben főszerephez jutottak az általuk megnevezett problémák, amelyeket 8 fő kategóriába rendezve (politika, szakértői vizsgálat, iskola-oktatás, rasszizmus, integráció, gyerekek háttéré, finanszírozás, kutatások³) vizsgáltam meg. A problémamegoldások szem-

³ A tanulmány terjedelmi korlátai miatt jelen elemzésben csak azokat a problématerületeket tárgyalom, amelyek jelentőssé váltak a csoportok egymástól való megkülönböztetésében, illetve álláspontjuk megértésében. Így itt kimaradt a finanszírozás problémája, amellyel kapcsolatban a résztvevők mindegyikének egymáshoz nagyon hasonló véleménye volt, valamint a kutatás mint problématerület, amely csak egyedi szinten jelent meg, és egyetlen csoportban sem volt markánsan azonosítható téma.

pontjából három véleménycsoport alakult ki. Az első csoportba azok kerültek, amelyek *realisztikusak*, tehát részben vagy egészben megtörténtek, illetve ha nem is történtek meg, léteznek konkrét törekvések, melyek a megvalósításukra irányulnak. A második csoportot az *utópisztikus* megoldások képezték, amelyek nincsenek, és reálisan az interjúkészítés időszakában nem is lehettek napirenden, nem vágnak egybe a meghatározó oktatás- és társadalompolitikai célokkal, vagy egyszerűen a magyarországi gazdasági és társadalmi körülmények között nem megvalósíthatók. Az utópisztikusnak nevezett megoldások gyakran kapcsolódnak külföldi jó gyakorlatokhoz vagy magyarországi kutatási eredményekhez, tehát nincsen szó megalapozatlanságról. A harmadik csoportot pedig azok a megoldások jelentik, amelyek ellentétesek voltak az interjúkészítés idején aktuális kormányzati törekvésekkel, tehát az akkori tudományosan elfogadott normák és ideológiák értelmében *marginálisaknak* voltak tekinthetők.

Mindezek alapján két véleménytípus viszonylag könnyen és egyértelműen azonosítható volt, és közvetlenül is összefüggött a mintaválasztással. Az egyik a politikai döntéshozatalhoz közelebb állók csoportja, akik háttérüket tekintve a szociológia vagy a roma polgárjogi aktivizmus felől érkeztek a deszegregáció kérdéséhez. Ők azok, akik Magyar Bálint miniszteri működése során a roma gyerekek iskolai integrációjával kapcsolatos intézkedések kidolgozásában aktívan közreműködtek, vagy akiknek munkájára a döntéshozók támaszkodtak. Az azonosíthatóság érdekében ezt a csoportot **'politikai' oldálnak**⁴ neveztem el. Akár nevezhetnénk őket roma integrációs/deszegregációs oldálnak, vagy szociológus oldálnak is, a választás háttérében azonban az áll, hogy legszembevetőbb közös vonásuk, egyúttal a legfontosabb különbség köztük és a másik meghatározó oldal között, hogy vagy aktív részesei voltak, vagy egyértelműen támogatták azt a politikai „csapásirányt”, amelyet a minisztérium a roma gyerekek iskolai integrációja kapcsán képviselt.

A másik, szintén jól azonosítható véleménytípushoz tartozó interjúalanyok csoportját **'gyógypedagógiai' oldálnak** neveztem el, annak ellenére, hogy végzettségüket tekintve vannak köztük pszichológusok, pedagógusok és szociológusok is. Mégis a következőkben látni fogjuk, hogy az általuk megfogalmazott problémák és megoldások leginkább abban különböznek a 'politikai' oldalétól, hogy a közcsелеkvést megelőző időszak domináns gyógypedagógiai szakmai álláspontjából indulnak ki, ahhoz állnak a legközelebb.

E két oldal véleményében, motivációiban, probléma- és felelősszamosításában megmutatkozó különbségek önmagukban is sokat elárulnak a lezajlott folyamatokról, és arról is, hogy valójában mi történik egy tudományterületeket

⁴ Az „oldal” megnevezést a „csoport” helyett az indokolja, hogy szociálpszichológiai értelemben nem nevezhetők csoportnak. Az oldal utal egyfajta ideológiai beállítottságra is, amely ebben az esetben jól tükrözi, hogy miért kerültek e személyek egy kategória alá.

megosztó politikai intézkedés kialakítása és implementációja során. Ugyanakkor talán ennél is érdekesebb megnézni azoknak a véleményét, akiket nem lehetett egyértelműen besorolni egyik oldalhoz sem. Közülük hárman egyfajta **'híd szereppel'** jellemezhetők, mivel a problémaazonosítás és a megoldások szempontjából a két oldal összebékítése vagy legalábbis a köztük húzódó ellentétek megértése jellemezte őket. Mindhármuk pályája a gyógypedagógiához kötődik, de közel kerültek a politikai döntéshozatali folyamatokhoz a vizsgált intézkedések idején. Ők tehát csatlakoztak a politikai célként megfogalmazott integrációs törekvésekhez, miközben nem fordítottak hátat a gyógypedagógiai oldalnak.

Két interjúalanyunk inkább azért nem tartozhatott az első két csoportosuláshoz, mert közel azonos volt a mindkét oldaltól mérhető véleménybeli távolságuk, a problémák és a megoldások megnevezése terén pedig részben hasonlóságokat mutattak mindkét oldallal, részben mindkét irányban hasonló mértékű kritikát fogalmaztak meg. Ez nem jelenti azt, hogy nekik ne lenne, vagy akár ne lenne azonosítható a szakpolitikai állásfoglalásuk a roma vagy SNI integráció kérdéskörében. Sokkal inkább arról van szó, hogy véleményük nem klasszikusan az egyik vagy másik oldal tudományos és ideológiai hátteréből táplálkozik, és e kívülállóság mindkét irányban kritikussá tette őket. A két idesorolható interjúalanyt a **'kívülálló'** elnevezéssel illetem.

A következőkben a véleményalkotás szempontjából elkülönülő négy oldalt mutatom részletesebben is be; először az általuk azonosított problémákat, ezt követően a megoldásokra vonatkozó állításaikat, majd azokat a tudományos nézeteket, amelyekre az interjú során hivatkoztak.

3. A 'POLITIKAI' OLDAL

A 'politikai' oldalhoz tartozó interjúkban négy problématerület emelkedett ki: a szakértői bizottság vizsgálatainak problémája, az iskola kritikája, a rasszizmus és társadalmi kirekesztés jelensége, továbbá a politikai folyamatok kritikája.

A szakértői bizottságok tevékenységének bírálata minden e csoportba tartozó interjúalanynál megfogalmazódott, viszonylag egységes álláspontot tükrözött, és több személynél a leggyakrabban említett, legrészletesebben bemutatott probléma volt, *nagyon kemény, kérlelhetetlen, mentségeket nem ismerő kritikai álláspont*ról árulkodva. Külön is vizsgálva, hogy mely témák váltanak ki erős érzelmeket, indulatokat, azt találtam, hogy a 'politikai' oldalnál a leggyakrabban a szakértői vizsgálatok, az iskolai elhelyezés területe az, ahol a vélemények mellett erős érzelmekkel is találkozunk.

„Mondhatnék nagyon durva példát, de nem szeretném a szakértői bizottságokat még jobban magamra haragítani, mint amennyire haragszanak rám emiatt. De hogy arról szól a dolog, hogy ők nem azt vizsgálják, hogy mi az egyén szükséglete, [...] hanem azt vizsgálják, hogy az adott iskolarendszerben hogyan, milyen gyerek lenne sikeres.” (9.)

„A kutatások szerint most is 20%-os lehet a cigány tanulók kisegítő iskolába kényszerítése.” (7.)

Az előítéletesség és a társadalmi kirekesztés problémája az a következő terület, amelyben a 'politikai' oldal teljesen egységes képet mutat. Az interjúkban a magyar társadalomra jellemző előítéletesség és kirekesztés egy hangsúlyosan, többször visszatérően megfogalmazott probléma az iskolai szegregáció fennmaradásában.

„Tehát a középosztálybeli szülőknek azért van egy nagyon erős igénye arra, hogy az ő gyerekek ne lásson cigány gyereket.” (2.)

„A pedagógusok 30%-a szerint a cigány gyerekeknek genetikailag meghatározott a gyenge tanulmányi teljesítménye.” (10.)

Az iskola, az oktatás, a pedagógusok kritikája nagyon sokrétű az interjúkban. A 'politikai' oldal elsősorban a szelekciót és a pedagógusi felkészületlenséget nevezi meg problémaforrásként. E két kritika azonban különböző töről fakad: míg az egyik kapcsolódik a nemzetközi szociológia egyik főáramához, mely az iskolában a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelésének intézményét látja, addig a pedagógusok bírálata, ha nem is exkluzíven, de többnyire a magyar diskurzus sajátosságaként értelmezhető.

„Az iskolarendszer valójában nem képez, hanem szelektál. Nem az a fő funkciója, hogy képezze a gyereket, hanem a fő funkció az, hogy a társadalmi hierarchia mentén lényegében szelektálja a gyerekeket, és mindenkinek megmutassa, hogy hol a helye a társadalomban.” (4.)

„Hihetetlen ez a pedagógiai fatalizmus. Tehát hogy a pedagógusok túlnyomó része azt gondolja, hogy ő nem tud semmit csinálni. Olyan állapotban kerül oda az a gyerek, hogy ő már azzal semmit nem tud kezdeni. Őtöle ne is várjanak semmit.” (10.)

A politika, a politikai döntéshozatali folyamatok, a politikai elődök, illetve más politikai szereplők – mint például az önkormányzatok – kritikája a fentieknél lényegesen szerteágazóbb. A döntéshozatalhoz közelebb állók problémaként nevezik meg a minisztérium működését, a politikai tehetetlenséget, más minisztériumok ellenállását, a politikai elődök elhibázott döntéseit vagy kommunikációját, de megjelenik saját korábbi elhibázott döntéssel kapcsolatos kritika is.

„Öt perc alatt kiderült, hogy ez a [felzárkóztató normatíva] is a szegregáció egyik eszközévé válik, és kvázi másodlagos kiegészítő osztályként kezdenek működni a felzárkóztató osztályok.” (10.)

„A probléma az, hogy ez az oktatás a szociálpolitika és az egészségügy határmezsgyéjén mozog állandóan, és mindenki lerúgja magáról. Az oktatás szereti azt, ami szintisztán, tanteremben van. A szociálpolitika szereti, hogy ha már tehetetlen emberek valahol döglődnek, és az egészségügy meg szereti azt, ha a beteg már bent fekszik nyugodtan a műtőasztalon. A köztes állapotokat semelyik rendszer nem szereti.” (4.)

Elvétve említették csak a problémák között a gyerekek körülményeit, családi hátterét. A rossz körülmények, az iskolára való felkészületlenség említése szinte kizárólag a társadalmi struktúrákból következően, a társadalmi kirekesztéssel, a szegénységgel összefüggésben fogalmazódik meg; ahol ez nem lenne világos, ott expliciten is kimondva.

„Nyilván [a problémák] egy része abból jön, hogy milyen élni egy gettóban, milyen élni egy ilyen környezetben, ahol tényleg a legnagyobb szórakozás a sorozatok megtekintése. Reggelig tudnék beszélni, hogy milyenek egy gettó körülményei.” (2.)

„Mert miért ne lenne kábítózás, prostitúció, bűnözés ezekben a családokban. [...] És az, hogy ez most a roma családokat nagyobb mértékben érinti, mint a nem roma családokat, ennek megvan az oka, meg a története. Nyilván nem a romaságukkal függ össze.” (15.)

A 'politikai' oldal megoldásai elsősorban a realizisztikus, másodsorban az utópisztikus kategóriába kerültek, hiszen tevékenységük a megnevezett problémák megoldását célozza, akár döntéshozóként, akár tanácsadóként vagy szakértőként dolgoznak. A megoldások szorosan kapcsolódnak a megnevezett problémákhoz, tehát a szakértői bizottság vizsgálatainak a gyakorlatára, a szegregáció és társadalmi kirekesztés felszámolására, a pedagógiai gyakorlatok megújítására irányulnak.

„Tehát egy osztályban egy pedagógus képes legyen kezelni a rossz szociális körülmények között lévő iskolázatlan szülő gyerekeit is, meg az adjunktus professzornak a gyerekeit is, és ne okozzon neki az problémát, hogy az egyik gyereknek ilyen a háttere, a másiknak olyan a háttere, uram bocsá, az se okozzon neki problémát, hogy az egyik gyerek butácskább, a másik gyerek okosabb.” (3.)

Az utópisztikus megoldások többnyire kutatásokhoz és külföldi jó gyakorlatokhoz kötődnek:

„[Kiszámolta ebben a kutatásban, hogy] ha az állam azt vállalja, hogy egy cigány gyereket nem 8 általánosig, hanem érettségiig juttat el, akkor az 19 millió Ft/fő plusz bevételt jelent az államnak.” (2.)

„Angliában bemész egy iskolába, a következő történik. Először is nincs iskola formája az iskolának. Tehát az osztályterem már nem válik el a folyosótól normálisan. Tehát ez már – időzjelbe téve – »normálisabb«. Hagyományos értelemben vett iskolai órák alig vannak, a magyar értelemben vett iskolai órához képest.” (4.)

A problémák azonosításának, a megoldások megfogalmazásának tudományos bázisát elsősorban a társadalmi egyenlőtlenségeket magyarázó szociológia adja, a megoldások terén pedig a pedagógiai elképzelések kerülnek előtérbe. Emellett a 'politikai' oldal által hivatkozott demográfiai érvek arra utalnak, hogy a demográfiai változások és az oktatás színvonala, területi egyenlőtlenségei összefüggésben állnak egymással, továbbá hivatkoznak még közgazdaság-tudományi érvekkel az oktatásfinanszírozás és az oktatás befektetésének megtérülési mutatóira. Mivel azonban a 'politikai' oldalhoz sorolt interjúalanyok szakmai háttere és politikai szerepvállalása is a társadalomtudományokhoz kötődik közvetlenül, így e magyarázatokra való hivatkozásnál érdekesebb, hogyan és minek az alátámasztására kerül sor a más tudományterületekre történő utalásra. Az orvostudomány az interjúk alapján az értelmi fogyatékoság organikus hátterét hangsúlyozza. Az interjúkban elhangzó érvelésből hiányzik az utalás valamilyen konkrét orvostudományi elképzelésre, csupán az indokolatlan fogyatékosná nyilvánítások elutasításának nyomtatékosítására használják a genetikát, az agykutatást vagy az orvostudományt mint referenciapontokat. A 'politikai' oldal azonban ezzel azt kommunikálja, hogy nemcsak a „puha” társadalomtudományok, hanem a „kemény” természettudományok is az ő álláspontjukat erősítik.

„Ha csak genetikailag ki nem mutatja valaki azt, hogy a magyar népesség az háromszor olyan hülye, most egészen profánul mondva, mint mondjuk a francia, addig én szociológusként szkeptikus vagyok.” (4.)

„Én ehhez nem értek, de elméletileg annak vannak organikus problémái. Mert az értelmi fogyatékoság az nem azt jelenti, hogy a gyerek ingerszegény környezetből jött.” (2.)

A WISC-IV intelligenciateszt magyarországi adaptációját több évtizednyi szociológiai kritika előzte meg, amelynek egyik fontos állítása volt, hogy az enyhe értelmi fogyatékos kategóriába, illetve a szegregált intézményekbe irányított gyerekek vizsgálatai nem voltak megfelelően tudományosan alátámaszthatók, illetve túl sok szubjektív elemet tartalmaztak (Loss 2000, Babusik 2001, Dombainé és tsai. 2002, Kende és Neményi 2005). Ha nem is közvetlenül e kritika nyomán adaptálták Magyarországon a WISC-IV intelligenciatesztet, de mindenképpen észrevehető, hogy a szakértői bizottságok vizsgálati protokoll-

jában felismert, és maguk a szakértői bizottságok által is elismert hiányosságok megoldására irányuló törekvések azért is találhattak politikai támogatásra, mert az új teszt illeszkedett a korábbi társadalomtudományi kritikákba is (Berkovits és Oblath 2008). Ehhez képest a 'politikai' oldal az interjúkban annak a felismerésének adott hangot, hogy egy teszt „objektivitása” és a társadalmi szegregáció jelensége valójában nem hozható egymással közvetlen összefüggésbe, a szegregáció a teszt ellenére is fennmaradt. Ezzel tulajdonképpen részben szembehelyezkedtek azokkal a korábbi társadalomtudományi kritikákkal, amelyre a saját szakpolitikai és tudományos elképzeléseiket is építették.

„Ugyanakkor szerény véleményem szerint, amit tényleg nem szakértőként mondok, mert nem vagyok én ennek a történetnek a szakértője, ez a teszt sor nem fog megoldani semmit. Ott, ahol van elkülönítési szándék, ott bármilyen tesztet lehet alkalmazni, akkor is fel kell tölteni az alapszakiskolát gyerekekkel, és most nagyon sarkítva fogalmaztam. Tehát a teszt nem oldja meg.” (5.)

4. A 'GYÓGYPEDAGÓGIAI' OLDAL

A 'gyógypedagógiai' oldalnak elnevezett interjúalanyok a 'politikai' oldallal részben átfedésben lévő problémákat nevezték meg. Ezekben az interjúkban is kiemelt helyen jelent meg a szakértői bizottságok vizsgálatainak problémája, de lényegesen hangsúlyosabb szerepet kap náluk a gyerek körülményeinek említése, kevésbé fontos helyen szerepel a politika és az iskola kritikája, és elvétve kerül említésre az előítéletesség vagy a társadalmi kirekesztés jelensége. Új és hangsúlyos elemként viszont megjelenik az integráció mint problémaforrás. Hozzá kell tenni azonban, hogy az azonos témakörök említése korántsem jelent azonos véleményeket.

A szakértői bizottságokkal kapcsolatos problémaazonosítás nemcsak a szociológus, roma jogvédő háttérrel rendelkező 'politikai' oldaltól tér el, hanem szakmai, intézményi háttértől függően a 'gyógypedagógiai' oldalhoz sorolt résztvevők között is eltérést mutat. Érthető módon nem ugyanúgy történik a problémák percepciója akkor, ha az interjúalany egy szakértői bizottság vezetője vagy tagja, illetve abban az esetben, ha tőlük független szakember. A legkeményebb, nem szakértői bizottsági munkatárstól, tehát kvázi kívülállótól érkező kritika eléggé hasonlított a 'politikai' oldal által képviselt hangnemre.

„Amikor megjelenik egy durva tanulmány valahol, [...] akkor ezek beijednek, akkor már senkit nem mernek értfogynak [sic!] diagnosztizálni, és akkor lemegy az arány 30%-kal. Amikor elfelejtik a tanulmányt, akkor megint felmegy.” (20.)

E fenti véleménnyel ellentétben gyakoribb, hogy a problémák önkritikus felismerése mellett a kifogások, mentségek megnevezésére is sor kerül, elsősorban, de nem kizárólag a szakértői bizottságokban dolgozó gyakorló szakemberek részéről.

„De ha háromezer vizsgálatot kell 6 embernek megcsinálni, tessék már elosztani, hogy hány óra jut egy gyereknek a vizsgálatára?” (14.)

„Én a gyógypedagógusi világgal eléggé azonosulok. Tehát nem tartom nagyon előítéletesnek a szakértői bizottságokat.” (18.)

A 'politikai' oldalhoz képest merőben más a tartalma a politikával kapcsolatos problémaazonosításnak. A kritika magára a fő politikai „csapásirányra” vonatkozik: a kormányzati célokra, a politikai szereplők által folytatott gyakorlatra, szakmai inkompetenciára és a politikusokról feltételezett rossz szándékra, rossz kommunikációra. Az az érzelmi töltet, amely a 'politikai' oldal szakértői bizottságokhoz való viszonyulását jellemezte, a 'gyógypedagógiai' oldalon a politikához kapcsolódik, és a konkrét politikai döntéshozatali folyamatok mellett azokra a kutatásokra is irányul, amelyek kijelölték vagy megerősítették azt a politikai irányt, amely az integráció felé mutatott.

„Az a probléma, hogy ezek a forradalmárok, akik most rögtön meg akarnák változtatni, hogy ne legyen ennyi hátrányos helyzetű gyerek bent, állandóan itt kutakodnak.” (17.)

„Tehát volt egy-két felkért hozzászóló, de ott nem az beszél, akinek gondolata van, hanem akinek megengedik. [...] Mondjuk rosszindulatot senkiről nem feltételezek, csak az Oktatási Minisztériumról.” (22.)

„Nagyon sok zűrzavart lehet létrehozni. Azért léteznek szakmai normák, amik sajnos egyre inkább háttérbe szorulnak a sokféle szabályzás meg megvonás következtében, és az, hogy mi van a gyerekekkel, és mi az, amit még szakmailag korrektnek lehet nevezni, ez sajnos egyre kevésbé érdekli a törvényhozókat.” (19.)

„Megjelent a Magyar Bálint aláírásával egy körlevél, amiből aztán kipattant a balhé. Hogy 70-es IQ alatt nem lehet [szegregált gyógypedagógiai oktatást javasolni]. Na most ilyen nincs!” (14.)

A szakértői bizottságok és a politikai döntéshozók közötti feszült kapcsolat egyik kiindulópontja azoknak a kutatási eredményeknek a kormányzati felhasználása volt, amely a korai szelekciós folyamatokért többek között a vizsgálatokat tette felelőssé. Ez az érzelmileg is telített problémaazonosítás azt is eredményezte,

hogyan bár a szociológiai kritika a közcselekvések fontos kiindulópontját jelentette, a szakértői bizottságokkal való együttműködésnek egyúttal az egyik legfőbb akadályává is vált. Az együttműködés során a szociológiai megközelítés talán éppen e túlfűtött indulatok miatt is szorult háttérbe.

A 'politikai' oldal problémamegnevezési gyakorlatához képest a 'gyógypedagógiai' oldalon lényegesen gyakrabban és hangsúlyosabban beszéltek a gyerekek körülményeiről, családi hátteréről mint a problémák forrásáról. E vélemények különböznek egymástól abban, hogy a felmerülő problémák oka a társadalmi helyzet, például a szegénység, vagy valamiféle etnikulturális magyarázathoz nyúlnak, amelyben a romák, illetve maga a roma kultúra a nehézségek forrása. Miközben ezek a nézőpontok jelentősen eltérnek egymástól ideológiai szempontból, közös bennük, hogy a roma gyerekek helyzetének értékelését esszencialista⁵ keretbe helyezik.

„Az Egészségügyi Minisztérium erre rászervezett egy vizsgálatot, és utána kiderült az, hogy a fehérjehiányos táplálkozás okozza azt a meglassult agyi tevékenységet, ami miatt aztán nem tudnak tanulni a gyerekek.” (17.)

„Viszont voltak olyan kiscsoportok is, ahol nem lehetett ilyen teljesen egyértelműen a diagnózisból arra következtetni, hogy itt kialakulhatott valamilyen organikus ok, de az elhanyagoltság, a nyelvi hátrányok, a korai foglalkoztatásnak a hiányai, azoknak a kulturális szokásoknak az alkalmazása, ami mondjuk elfogadottnak tekinthető egy óvodában, de egy roma családban nem, ezek nem jelentek meg.” (18.)

„A jogaikat azt nagyon tudják, a kötelességeiket a legkevésbé. És a gyerekekre vonatkozó kötelességeiket sem. Biztos, hogy nagyon jó szülők, én látom, hogy nagyon szeretik a gyerekeiket, tehát egy egészen másfajta érzelmi kultúrával kerülnek ki ezek a gyerekek a családból, ami egy nagyon jó dolog. Nagyon gazdag érzelmi kultúrával kerülnek ki. Ki tudja mutatni mindenfajta érzését. Az örömet is, a szeretetet, de az agresszivitását is. És egy kicsit öntörvényű ez ügyben. Nem tudja ezeket megfelelően modulálni.” (21.)

Az integrációval kapcsolatos kritika szociálpszichológiai megközelítésben is figyelemre méltó jelenség. Az elmúlt évek, évtizedek alatt mind a tudományos, mind a politikai álláspontok az integráció preferenciáját hangsúlyozták a szeg-

⁵ Jelen írás kontextusában esszencialistának tekintem azt a nézetet, amely a problémákat a gyerekekben gyökerezőnek, állandónak és általánosnak tekinti, tehát nem annak mérlegeléséről van szó, hogy a problémák hátterében veleszületett vagy szerzett okokat feltételeznek-e. Az esszencializmus e definíciója összhangban van Dupcsik (2005) romakutatásokra vonatkozó elméletével is. Ebből következően az esszencialista nézet nem zárja ki, hogy a problémák kialakulásának eredetileg társadalmi okai legyenek, azonban azokat állandónak és a gyerek helyzetéből kiindulónak tekinti, ellentétben az iskola és a társadalmi környezet felelősségét hangsúlyozó strukturalista megközelítésekkel.

regációval szemben. Tehát 2010-ben, az interjúkészítés időpontjában úgy tűnt, hogy egyetlen szakember sem engedheti meg magának, hogy azzal álljon ki, hogy az integráció nem elfogadható cél az oktatásban, mert ezzel magát tudományos és politikai értelemben is súlyosan megbélyegezné. Amennyiben tehát az integrációval kapcsolatos kritikáját szeretné megfogalmazni, azt nehezen teheti nyíltan integrációellenes vagy szegregációpárti hozzáállással, hanem ennél finomabb, implicitebb módon kell megnyilatkoznia. Természetesen nem állítom, hogy aki az integrációval kapcsolatos fenntartásairól szól, az valójában ellenezné az integrációt. Azt azonban kijelenthetjük, hogy a körülmények rendkívül megnehezítik számára, hogy nyíltan ellenezze az integrációt egy szociológusok által készített interjú során, ha valójában ezt az álláspontot is érezné magához közel állónak. Ezért az attitűdök feltárása során a burkolt, kerülő utakon megfogalmazott véleményeket is alaposan szemügyre kellett venni. Az egyik ilyen visszatérő burkolt véleménytípus, amikor az interjúalany először leszögezi, hogy ő támogatja, vagy legalábbis nem ellenzi az integrációt, és ezt követően sorolja fel a súlyos problémákat. Hasonló burkolt negatív attitűdre utal, amikor nem a saját nevében, hanem más szemszögéből fogalmazza meg kritikáját.

„Lehetne integráltan oktatni, csak az a baj, hogy a gyerekek nem kapják meg azokat a fejlesztéseket, amelyekre szükségük van. [...] A mi iskoláinkban szegregált intézményekben megtanulnak a gyerekek írni meg olvasni. De nem biztos, hogy ha integrált oktatásban részesítjük őket, akkor igen.” (22.)

„Tehát lehet integrálni, csak ahhoz kell személyzet, meg szemlélet.” (19.)

„A szülők százszámra írják a kérvényeket, hogy de ők mégis azt szeretnék, hogy a kisegítőbe menjen a gyerek.” (20.)

„Azt is látni kell, hogy nem mindenki integrálható. [...]. De azt például hallottam, hogy Hollandiában már, azt hiszem olvastam, hogy Hollandiában már a 70-es évek végén nagyon úttörő módon elkezdődött ez az integrált nevelés, most viszont egy ilyen visszarendeződési folyamat kezdődött el. Tehát hogy most meg már a szülők azt kérik, hogy szegregáltan neveljék a gyerekeiket.” (18.)

A 'gyógypedagógiai' oldal szereplőivel készített interjúk során elmesélt történetek vagy anekdoták egy jelentős része az integrációra vonatkozott, mégpedig kivétel nélkül az integrációval kapcsolatos problémákat illusztrálva. Tehát a történetek narratív funkciójának figyelembevételével (Cain 1991) ismét azt láthatjuk, hogy az integráció kritikája egy nehezen felvállalható véleményt tükröz.

„Volt olyan esélyegyenlőségi szakértő, aki azt mondta, hogy nem, ezt a gyereket nem lehet integrálni, maradjon csak ott. És közben pedig nem mutatott egyértelműen értelmi fogyatékos képet. Tehát itt beszéltem ilyen esélyegyenlőségi szakértővel, aki már ezt mondta.” (14.)

„A mostani felülvizsgálatnál is látom, hogy van olyan harmadikos, aki már 13 éves, és még írni, olvasni nem tud, aztán 70-es körül van az IQ-ja. Egy régi szegregált kisegítő iskolában rég megtanították volna írni, olvasni.” (17.)

A társadalmi kirekesztés kérdése majdnem teljesen hiányzik a 'gyógypedagógiai' oldal interjúiból a problémák megnevezése között. Egyetlen, e csoportba sorolt interjúalany foglalkozott részletesebben ezzel a problémával, véleményében teljesen azonosulva a 'politikai' oldal társadalmi kirekesztésre vonatkozó problémaazonosításával. Az interjúk többségéből azonban hiányzott a társadalmi kirekesztés vagy az előítéletesség mint probléma megnevezése. Nem gondolhatjuk azt, hogy a 'gyógypedagógiai' oldal interjúalanyai közt alig akad, aki a társadalmi kirekesztést problémának látja. Az, hogy e probléma megnevezésére az interjúk során gyakorlatilag nem került sor, sokkal reálisabban magyarázható a domináns szakpolitikai törekvésekkel vagy az ezeket képviselő politikusokkal való szembenállással. Míg a 'politikai' oldal a szociológiai elméletekre és kutatásokra hivatkozva a problémát elsősorban a társadalmi kirekesztés keretrendszerében értelmezi, és ennek nyomán a szakértői bizottságokat teszi többek között felelőssé a korai szelekcióért, a 'gyógypedagógiai' oldal éppen azt igyekszik bizonyítani, hogy a probléma nem a szakértői bizottságoknál keresendő, tehát eleve elkerüli az utalást a társadalmi kirekesztés jelenségére is.

Az iskolával kapcsolatos kritikák kevésbé hangsúlyosak. Az általános iskolával, de a tanárképzéssel és a gyógypedagógus-képzéssel kapcsolatban is a rugalmatlanság és a felkészületlenség a legfőbb kifogás, a túl nagy osztálylétszámok, az alulfinanszírozottság, a nem megfelelő oktatási módszerek témája tér vissza, eléggé hasonlóan a 'politikai' oldal véleményéhez.

„Nagy lelkesedés, klassz dolgok a pedagógusok között, és megyek utána mentorálni egy hónap múlva, és ugyanazt a rutint találom, mint amikor még ott sem voltunk. Elszállt, jól érezték magukat négy napot, azt jó estét. Szóval nagyon-nagyon nehéz az iskolákkal is megértetni.” (17.)

A 'gyógypedagógiai' oldal a megoldások között gyakran fogalmaz meg olyan célokat, amelyek a domináns politikai célok szempontjából *marginálisak*. Az aktuális kormányzati törekvésekkel ellentétes célokat megjelenítő megoldások összefüggésben állnak a problémaazonosítás sajátosságaival, amelyben kiemelt

helyet kapott az integráció kritikája, illetve a romák oktatással kapcsolatos problémáinak esszencialista értelmezése.

„Én egyébként azokkal a cigány gyerekekkel kapcsolatban, akiknél ilyen nagy szociális hátrányok vannak, azt mondanám, hogy szervezzünk olyan, régen volt ilyen, hogy korrekciós osztály, nem tudom, talán az nem megbélyegző.” (22.)

„Ha a gyereket inkább a kisegítőbe [szeretné küldeni a szülő], elfogadom a szülői döntést, akkor menjen a gyerek a kisegítőbe. Majd ott valahogy segítünk rajta.” (20.)

A csoport realiztikus kategóriába sorolható megoldásai mutatnak rá azokra a területekre, ahol a 'gyógypedagógiai' oldal és a 'politikai' oldal gondolkodása metszi egymást.

„Jobb lenne, ha egységes szemlélet szerint dolgoznánk, az biztos, hogy jó lenne.” (17.)

„Meg vagyok győződve, hogy kultúrafüggetlen tesztet igazából nem lehet csinálni. Ez [a WISC IV] azért jó, mert ez egy sztenderdizált teszt. Tehát itt nem lehet vitatkozni azon, hogy na most akkor ez itt érvényes, vagy nem érvényes. Örülni kell annak, hogy ez végre van.” (18.)

A 'gyógypedagógiai' oldal által hivatkozott tudományos elméletek érdekessége, hogy miközben a 'politikai' oldalon az értelmi fogyatékoság természettudományosan megalapozott, organikus hátterére való hivatkozás látszólag arra szolgál, hogy legitimálja a társadalomtudományi kritikából kinövő oktatás-politikai intézkedéseket, ők éppen azt állítják, hogy az organikus háttér egyrészt nem állapítható meg objektíven, másrészt nem olyan jelentős kérdés az oktatás szempontjából. Maga az organikus ok fogalma is kitágul, mégpedig olyan jelentésekkel bővül, amelyek indokoltta tehetik a hátrányos helyzetűek fogyatékosá válását.

„Az sem igazán jó. Én azért nem értek az SNI A-val meg a B-vel egyet, mert lehet, hogy nem lehet kimutatni organikus károsodást, de a működésben mégis olyan súlyos problémák vannak, ami miatt a kevesebb normatíva miatt talán nem tudja megkapni azokat az ellátásokat, amire szüksége van. Én csak azért nem értek vele egyet. Nem lehet mindig kimutatni az organikus károsodást.” (22.)

5. UTOLSÓ PADBÓL PROGRAM: A 'POLITIKAI' ÉS 'GYÓGY-PEDAGÓGIAI' OLDAL VÉLEMÉNYALKOTÁSI GYAKORLATA EGY KONKRÉT INTÉZKEDÉS KAPCSÁN.

Érdekes külön is egy pillantást vetni arra, hogy a két oldal hogyan interpretálta a KNOWandPOL kutatásban kiemelten is vizsgált közcselekvés, az Utolsó Padból Program keretében lefolytatott 2003-as felülvizsgálat eredményességét. E programban a szegregáltan oktatott SNI tanulók első és második évfolyamának független szakértői vizsgálatára került sor azzal a céllal, hogy az indokolatlanul szegregált intézményekben elhelyezett gyerekeket visszahelyezzék a többségi, nem speciális tantervű általános iskolákba (lásd Eröss 2008; Eröss és Kende 2010).

Az interjúkból világosan kiolvasható, hogy a 'politikai' oldal szereplői nagyobb visszahelyezési arány reményében indultak neki a programnak. Ennek ellenére olyan véleménnyel nem találkozunk, amely a programot eredménytelennek ítélte volna meg. A ténylegesen megtörtént 10%-os visszahelyezés egyik lehetséges sikerként való interpretációja, hogy megmutatta, a vizsgálatok nem elég megbízhatók, a gyerekek egy részéről azonnal bebizonyosodott, hogy tévesen lett szegregált intézményben elhelyezve. Továbbá sikerként lehetett interpretálni a program felhívó jellegét, azt, hogy nyomást gyakorolt a szakértői bizottságokra. Akik pedig nem értékelték sikeresnek a programot, szintén megtalálták a szükséges mentségeket, vagyis a disszonancia redukció eszközeit.

„Ez a program azt eredményezte, hogy végül is a 10%-át az első két évfolyamnak kvázi kimutattuk vizsgálatban, hogy vissza lehetne integrálni.” (4.)

„Kb. 2400 gyereknek az újramérése [zajlott le], ami külső szakértő által történt, de mivel a törvény meghatározza, hogy ki lehet a külső szakértő, meg milyen végzettségű, meg milyen státuszban, és ez azt jelenti, hogy szakértői bizottságban kell dolgozni, ezért a másik megyéből voltak a szakértői bizottsági tagok. Én azt mondom, hogy nekem az szerfölött meglepő, hogy itt 10%-a lett a visszahelyezhető gyerekek aránya. Ez mindenesetre érdekes.” (2.)

Ezzel szemben a 'gyógypedagógiai' oldaltól várható volt, hogy a visszahelyezési kísérletet inkább kudarcosnak ítéli meg, hiszen ez azt erősíti meg, hogy a szakértői bizottság gyakorlata mégsem kifogásolható. De lehet a programot sikeresnek is gondolni: ez esetben a sikert nem úgy kell érteni, hogy bebizonyosodott, hogy a roma gyerekek egy része indokolatlanul lett fogyatékosnak nyilvánítva, hanem kiderült, hogy nem alkalmasak a mérőeszközök, nem megfelelőek a vizsgálat körülményei, lehetnek hibák a rendszerben, de mindez mégsem jelenti azt, hogy maga a rendszer hibás. Esetleg egyfajta fordított logika mentén akár arra is lehet következtetni, hogy a felülvizsgálat során az derült

ki, hogy a gyerekek sokat fejlődtek a szegregált intézményben, és ezért kerülhetnek vissza. A 'gyógypedagógiai' oldalon ezek mindegyikére találunk példát.

„Az Utolsó Padból is kevés volt, és akkor meg kell állapítanunk, hogy nem a diagnózisban van a fő probléma.” (17.)

„Amikor egy felülvizsgálatra sor kerül, az egy évvel, két évvel, három évvel az eredeti vizsgálat után történik. Na most az eltelt időben egy csomó dolog megváltozik. A gyerek is változik. Hát az alatt az eltelt időben az a gyerek egy intézményben tanult, valahogy viselkedett, otthoni környezetből is élettapasztalatokat szerzett. Minél idősebb egy gyermek, annál pontosabban lehet diagnosztizálni.” (18.)

6. HÍDSZEREPLŐK

A 'hídszereplőként' azonosított interjúalanyaink egyik sajátossága, hogy a problémaazonosítás terén részben mindkét oldalhoz hasonlóan, részben pedig mindkettőtől eltérnek. Mindannyiuk pályája eredetileg a gyógypedagógiai területhez kapcsolódott, de a szakpolitikai szerepvállalásukat megelőzően is megjelentek már bizonyos nézetkülönbségek köztük és a gyógypedagógia által képviselt meghatározó szakmai elképzelések, illetve intézmények között.

„Én végigjártam ezeket a pedagógiai ranglétrákat, én gyógypedagógusként kezdtem, és egy speciális intézményben dolgoztam 10 évig. [...] Gyakorlatilag végig szakértettem, idézőjelben, az országot. Tehát nagyon sok többségi intézményben jártam, és speciális intézményben is. [...] Azt gondoltam, hogy én bemegyek az osztályba, és akkor ott majd az osztálytanítóval együtt folyamatosan próbáljuk ezeket a dolgokat, próbálok segíteni nekik készségfejlesztés, kompetenciafejlesztés, és egyéb témakörben. Ezt nagyon nehezen fogadták, mert megszokták, hogy a fejlesztő pedagógusnak van egy szobája, kiviszi a gyerekeket, és akkor ott elsimogatja őket.” (8.)

„És ezzel egy olyan kapu nyílt ki az én életemben és a szakmai pályafutásomban, ami részemre is teljesen váratlan volt, a szakma számára is váratlan volt, egyszerűen nem értették az emberek, hogy egyszer csak a másik oldalon elkezdek aktív módon közreműködni a programokban.” (13.)

Azonban ők nemcsak a véleménynyilvánítások terén kerültek a 'politikai' és a 'gyógypedagógiai' oldal közé, hanem egyfajta gyakorlati mediáló szerepet is betöltöttek, ezért nevük sokszor merült fel a többi interjúban is.

„Többen úgy gondoljuk, hogy ő mérsékelte, vagy csillapította a vad dolgokat, tehát ő egy elhárító mechanizmus volt ebben a dologban, hogy ne jöjjön le ez a vad ellentét, tehát ő

szelídített a dolgokon. Mirőlunk jó véleményeket mondott. [...] Nem is csak lojális, reális volt.” (17.)

A 'hídszereplők' által megnevezett problémák a vizsgálatokkal, az iskolával, a politika gyakorlatával és szereplőivel kapcsolatosak, ami azt is jelenti, hogy nem jelenik meg sem a 'politikai' oldalon hangsúlyt kapott társadalmi kirekesztés kérdése, sem a gyógypedagógus oldalon kiemelt két terület, a gyerekek háttéré és az integráció mint problémaforrás. Ők tehát kevesebb problémáról beszélnek, és a problémák azonosítása során nem jellemzőek az erős érzelmek és indulatok, egyfajta higgadt mérlegeléssel, a problémák és felelőségek többféle lehetőségét járják körül.

A politikával kapcsolatos problémaazonosítás két területre koncentrálódott. Az egyik hasonló volt a 'politikai' oldalnál is megjelenő önkritikához, és arra vonatkozott, hogy a döntéshozatali folyamat nem elég hatékony, a minisztériumok nem működnek eléggé együtt, a jogszabályalkotás sokszor elakad, vagy átalakul a minisztériumi gépezetben. A másik kritika pedig egy, az intézkedések szempontjából jelentős, ideológiai problémára világított rá, mégpedig a roma-deszegregáció és az SNI-integráció együtt, illetve külön kezelésének a kérdésére. Talán kijelenthető az is, hogy a 'hídszerepben' lévőket éppen az inklúzióra (és nem a deszegregációra, illetve az integráció nehézségeire) összpontosító hozzáállás különbözteti meg a legmarkánsabban az előző két oldaltól. A 'politikai' oldalként azonosított szereplők mindegyike a roma deszegregáció kérdését szem előtt tartva értékelte az SNI jogszabályi és gyakorlati megoldásainak kérdését, míg a 'gyógypedagógiai' oldal ezzel ellenkezőleg a romák (de)szegregációjának problémáját az SNI integráció szemüvegén keresztül közelítették meg. Az egymástól eltérő megközelítések alapvetően eltérő célmeghatározásokat eredményeztek: a roma deszegregációs törekvés legfontosabb eleme azt volt, hogy a roma gyerekeket megszabadítsák az indokolatlan fogyatékos címkétől, míg az SNI-integrációért dolgozó szakemberek egyszerűen befogadó (inkluzív) iskolákat szerettek volna létrehozni. Következésképpen az SNI-integráció megoldásán dolgozó, hídszerepet betöltő gyógypedagógusok több együttműködést tudtak volna elképzelni a roma deszegregációs programmal, míg a roma deszegregációs oldal ezt az együttműködést nem tudta elfogadni, mivel számára éppen a „roma = fogyatékos” asszociáció megszüntetése volt a cél. A hídszerepbe került interjúalanyaink a roma deszegregációs érveket elméletileg elfogadták, de a kivitelezhetőségüket problémásnak látták. Ebből következően a politikai témájú problémaazonosításuk egy jelentős része erről a dilemmáról szólt, amely egyúttal a saját hídszerepük, a mediáció nehézségeire is utalt.

„Volt egy közös halmaz, az volt a problematikus terület; ez a közös halmaz az volt, hogy a speciális intézményekben felülreprezentáltak a roma származású gyerekek, és hogy ez kinek a kompetencia területe. SNI kompetencia terület, vagy HH kompetencia terület? Ez olyannyira nem tisztázott, hogy eltelt azóta öt év, és ez még mindig egy ilyen kis parázós terület.” (8.)

„Pedagógiai szempontból más egy értelmi fogyatékos, mint egy másik értelmi fogyatékos, és más egy roma, mint egy másik roma, és más egy gyengén látó, mint egy másik gyengén látó. Tehát a különbségek azok így vannak, hogy pedagógiai szempontból vannak különbségek. Integráció szempontjából szerintem nincsenek.” (13.)

A szakértői bizottság vizsgálataival kapcsolatban sokféle és súlyos problémát azonosítottak, a 'politikai' oldal véleményéhez hasonlóan:

„Nem azt mondom, hogy a szakértői bizottságokat szeretném megszüntetni, hanem azt mondom, hogy a szakértői bizottságok egyedül való, és mindennek felett álló ítélkező szerepét szeretném megszüntetni.” (13.)

Ugyanakkor többször fogalmaztak meg mentségeket is a problémák mellett, hasonlóan a 'gyógypedagógiai' oldalhoz.

„Akkor az derült ki, hogy ezek a bizottságok rendkívül rossz körülmények között, rendkívül elavult eszközkészlettel, és olyan rossz személyi feltételekkel működnek, hogy a szükséges létszámnak mindössze a 60%-a volt biztosított.” (11.)

Az iskolával kapcsolatban felvetett problémák esetükben a 'gyógypedagógiai' oldalhoz sorolt interjúalanyok narratívájához képest jobban irányultak a kisegítő iskolákra, a gyógypedagógusokra és a gyógypedagógus-képzésre:

„A valóságban úgy működik, hogy ti elvettétek a gyereket innen tőlünk, ezért sok gyógypedagógustól kell megszabadulni. [...] Másik gondolkodásmód, hogy itt egy gyerek, majd én megoldom, ne szólj bele te onnan kívülről, majd ha nem tudom megoldani, akkor viszsza megy oda hozzád.” (13.)

„Egy emeleti, szerintem nyáron forró, fülledt, ilyen padlószobában [volt az osztály]. Nagyon különböző életkorúak voltak mind összezsúfolva. Az, hogy a gyerekek ott ültek és színezték, az pedagógiailag számomra az a mélypont. Amikor várjuk a látogatót és színezzük. Ez azt jelenti, hogy nem sok minden történik a tanév folyamán, ha a látogatóra úgy készülünk, hogy színezzünk.” (11.)

A 'hídszerepben' lévő oldalon megfogalmazott megoldási javaslatok sokkal gyakrabban kötődnek a realisztikus megoldásokon belül is a már megszületett

megoldásokhoz, azaz nem is annyira a még megoldandó feladatokra koncentráltak, mint inkább az elért eredményekre, sikerekre.

„Akkor egészen nyilvánvaló volt, hogy az egész programnak van értelme, és hogy a programnak olyan távoli pontokon jelenik meg a hozama, amit nem is sejtettünk akkor, amikor a programot terveztük.” (11.)

7. KÍVÜLLÁLLÓK

A két kutatási résztvevő, akik szintén nem sorolhatók egyértelműen egyik oldalhoz sem, de a 'hídszereplőkkel' ellentétben inkább kívülállóknak tűntek, a többi interjúalanyhoz viszonyítva nagyon sokféle problémát neveztek meg. A 'gyógypedagógiai' oldal kritikájához hasonló véleményt fogalmaztak meg a politikai törekvésekről, amikor a rendszerszemléletet hiányolták, viszont a 'politikai' oldalhoz hasonlóan kritizálták a politikai döntéshozatali mechanizmus nehézségét és tehetetlenségét. A szakpolitika bírálatában megjelentek a 'politikai' oldal önkritikai elemei és a 'gyógypedagógiai' oldal érzelmi szállal is tetőzött külső kritikája is.

„Azt látom, hogy ilyen ötletrohamok vannak, hogy most ezt csinálunk, most azt csinálunk, most amazt csinálunk. [...] Ő itt ezt látta jónak, ott azt látta jónak, amott meg amazt látta jónak. Megpróbálják összerakni, kijön egy hibrid rendszer, ami nem működik. [...] Egy csomó pénzt elköltöttek dolgokra, és tovább nem történik velük semmi.” (12.)

„Ismerek a minisztériumban is olyanokat, akik azt mondják, hogy az egész kérdésnek, a szegregációnak, meg a romaellenességnek a gyógypedagógusok az okai. Azért ez egy elég nagy butaság, sőt ez már súlyosabb dolog. Tehát találni egy bűnbakot valamilyen nagyon komplex társadalmi jelenségre, aminek nagyon sokféle oka van.” (12.)

Az iskolára vonatkozó kritika inkább általánosságokat tartalmaz; érezhető volt, hogy egyik interjúalany sem kötődik közvetlenül a közoktatás rendszeréhez, részben a személyes történetekből merít, nem mellőzve a kemény minősítést sem.

„Magyarországon az elmúlt 20 évben az alakult ki, hogy alakítsunk ki olyan osztályokat, ahol minél egyformább gyerekek vannak, mert azokat a gyerekecskéket a legkönnyebb, a legegyszerűbb és, hát nem mindig a legmagasabb színvonalú felkészültséggel tanítani.” (12.)

„Egy harmadik komponens az, hogy a magyar iskola [...] csak arra kíváncsi, hogy mit nem tudsz.” (16.)

A szakértői bizottság vizsgálatainak problémájával csak az egyik interjúalany foglalkozott, ő viszont sokféle szakmai kritikát fogalmazott meg a működésükkel kapcsolatban, amellyel a 'politikai' oldal bírálatához csatlakozott, egyúttal azonban utalt azokra a körülményekre is, amelyek a szakértői bizottságok számára kvázi felmentést adnak, hasonlóan a 'gyógypedagógiai' oldal véleményéhez.

„Magyarországon a diagnosztikát rendbe kellene hozni, úgynevezett komplex diagnosztikát, mert ami történik, az egyszerűen semmiképpen nem EU-konform. [...] Egyetlen olyan eljárás van, ami megfelel, mondjuk, a fejlett világ elvárásainak, ez a WISC-IV-es intelligenciateszt.” (12.)

A társadalmi kirekesztés problémája eltérő hangsúllyal jelent meg a két interjúalanyánál, a vélemények viszont nem tűnnek nagyon eltérőnek, a társadalmi kirekesztésért a többségi felelősség mindkét személynél egyértelmű volt, hasonlóan a 'politikai' oldal véleményéhez. Tehát a roma gyerekek iskolai szegregációja a társadalmi struktúrához kapcsolódó probléma.

„Amikor a pedagógus elmegy, és azt mondja, hogy ő nem marad itt, mert már ennyi a roma gyerek, és a WC-t nem használják rendesen. És amikor én megkérdem, hogy hova járt eddig? Mondja, hogy őhozzájuk. Mondom, és 6-tól 12 éves koráig miért nem lehetett rászoktatni arra, hogy ebben a környezetben így viselkedünk?” (12.)

„Még mindig azt a zsigeri indulati részt kell legyőzni, hogy hát azért [...] [a romák] tanulják meg maguktól, ha más rendes magyar ember segítség nélkül is tudja.” (16.)

Amikor a problémaazonosítás hangsúlyosan a gyerek hátteréhez, családjához kapcsolódik, akkor elég nehéz elkerülni az esszencialista véleményalkotást. A 'politikai' oldal – talán nem véletlenül – szinte alig érintette a gyerekek körülményeinek témakörét, és hangsúlyozta a társadalmi folyamatok jelentőségét a probléma hátterében. A 'gyógypedagógiai' oldal (amúgy heterogén) véleményalkotása ezzel szemben esszencialistának hatott. E két interjúalanyunk politikai értelemben elköteleződést mutatott a roma deszegregáció mellett, a társadalmi kirekesztést fontos problémaként azonosította, de a hátrányos helyzetből fakadó körülményekből esszencialista következtetéseket is levont. Azaz, essen szó akár a hátrányos helyzetből kialakuló organikus sérülésekről vagy szokásokról, a megoldásoknak a gyerekekben gyökerező, általános érvényű és stabil különbségeket és problémákat kell legyőznie az integráció érdekében. Nincs tehát felelősségelhárítás, de van esszenciális áldozatszerep.

„Az olvasásban a fejlődését megakadályozza az otthoni irodalom hiánya, a megfelelő nyelvhasználatnak a hiánya. Tehát egyszerűen valami teljesen korlátozott nyelvet beszélnek. Nem beszél jól a gyerek a többségi nemzet nyelvét, és akkor már belefarolunk a cigánykérdésbe, hogy hogy kerülnek ezek a gyerekek iskolába? Jártak-e óvodába? Hogyan lehet őket szocializálni? Hogyan tanulja meg rendesen a nyelvet? Felkészítjük-e őket rá?” (12.)

„Nemcsak közgazdasági szempontból, hanem pontosan amiatt, hogy kik vannak biztosan otthon 3-6-9 évig? Azok a mamák, akik nem tudnak elhelyezkedni. Biztos, hogy ők felkészültek, kompetensek, és érzelmileg adekvát módon tudnak reflektálni a gyerekeik szükségleteire? Nem, mivel nem kapnak semmi segítséget. [...] Azt nem gondolhatja X, hogy az jól tesz a roma ügynek, ha úgy csinálunk, mintha a roma gyerekek ideális körülmények között nőnének fel, hogy az [...] iskolarendszer volna az, amelyik megakadályozná őket abban, hogy atomfizikussá avanzsáljanak. Azért azt el kellene fogadni neki is, hogy túl azon, hogy persze nem szabad gyerekeket megkülönböztetni, szegregálni és bántani, de esélyhez juttatni azért szabad.” (16.)

Ők ketten – kisebb számú realizstikus megoldás mellett – nagy arányban jelölnek ki utópisztikus megoldásokat. Ezek valójában külföldi jó gyakorlatokon alapulnak, tudományos kutatások eredményeihez kapcsolódnak, és csak abban az értelemben nem tekinthetők reálisnak, hogy az adott magyarországi kontextusban (még) nem valósíthatók meg, azonban világosan egybevágnak a roma deszegregáció, a minőségi oktatás és az SNI integráció politikai célkitűzéseivel.

„Senkinek nem jutott eszébe, hogy mondjuk 8-10 éves gyerekeknel egy szegény régióban, de másutt is, meg kellene szervezni az iskolabuszt. [...] Ha neki sok a 30 gyerek, akkor legyen ott még egy tanár. Legyen csoportos oktatás, egyebek. Na most ehhez őt jól ki kellene képezni, rendesen meg kellene fizetni, eszközökkel el kellene látni, hogy ne, amikor hazament és megfőzte a vacsorát, és kimosott, és föltergetett, és mit tudom én, azután készüljön a másnapi óráira, és próbáljon a különböző gyerekeknek alternatív feladatokat kitalálni.” (12.)

„Tehát én azt akarom mondani, hogy ha nem szolgáltatók idejekorán mindent, amire a családnak szüksége van ahhoz, hogy a gyereket megfelelően tudja nevelni háborítatlanul, akkor ott bajok fognak történni [...] Sokkal jobb minden gyereknek, jó minőségű iskola utáni programot csinálni, mint azt mondani, hogy az a 15% kriminalitásra veszélyeztetett focizzon délután az iskolaudvaron.” (16.)

Ahogy az általuk javasolt megoldásokból, a politikai működés és a gyógypedagógiai gyakorlat kritikáiból is érezhető, e két interjúalany kevésbé tud azonosulni azokkal az eseményekkel, amelyeknek bár tevékeny részeseivé váltak, abban mégsem (teljesen) a saját tudományos elképzeléseiket látják viszont. Erről a frusztrációról expliciten is említést tesznek az interjúkban.

„Szóval, amiket javasoltam, abból az ég egy adta világon semmi nem történt meg.” (12.)
 „Ugye ez az én szenvedélyem, ez ki is lóg ilyen értelemben a kötetből, és nagyon sokan nem is szeretik, nem is veszik komolyan.” (16.)

A tudományterületekre való hivatkozás részben megmagyarázhatja ezt a frusztrációt. Az interjúk a tudományos megalapozottságot kéri számon mind a 'politikai', mind a 'gyógypedagógiai' oldalon.

„Magyarországon nem ritka, hogy szakmai vagy más kérdésekről [...] nem adatok és kutatási eredmények alapján vitatkozunk, hanem vélemények alapján, erősen átszőve érzelmekkel.” (12.)

További meghatározó különbség a többi interjúhoz képest, hogy a társadalmi kirekesztés szociológiai magyarázatai mellett megjelennek a természettudományos szemléletű, különösen a kora gyerekkorra vonatkozó, biológiai meghatározottságú pszichológiai, neuropszichológiai elméletek.

„Általában a pszichológus tudja a leginkább értelmezni (az IQ-t). Már csak azért is, mert ez egy pszichológiai konstruktum. Ha csak a pszichológusok kezében maradt volna, talán nem lennének ilyen furcsaságok, hogy hogyan viszi le mondjuk a 140-es IQ-t 70-re a környezet.” (12.)

„Nem látom a szociológiai szakirodalmat olyan körütekintőnek, nem érzem a finomságokat, azt hogy iszonyú elnagyolttá válik attól, hogy minden ilyen társadalmi folyamatokból vezetődik le.” (16.)

8. ÖSSZEFOGLALÁS: VÉLEMÉNYVÁLTOZÁS ÉS ELLENÁLLÁS A VÉLEMÉNYVÁLTOZÁSNAK NÉGYFÉLEKÉPPEN

A vizsgált közcselekvések során olyan döntések születtek, amelyek az egyes aktorokat korábbi gyakorlataiktól eltérő cselekvésekre készítették. Ezek a disszonáns helyzetek azonban nem minden esetben vezettek el a vélemények megváltozásához. Az interjúk alapján kijelenthető, hogy a 'politikai' oldalt valódi indulatokat kiváltó kapcsolat fűzte elsősorban a szakértői bizottságokhoz, de általánosabban a 'gyógypedagógiai' oldalhoz, és ugyanez az indulat volt felfedezhető fordítva is. Ez az érzelmi komponens megnehezítette a szereplők számára az objektív álláspont kialakítását a vizsgálatokkal és a politikai folyamatokkal kapcsolatban, és ez az érzelmi telítettség az egyik tényező, amely a véleményváltozás útjában is állt, annak ellenére, hogy a kezdeti konfliktusok után valós együttműködés alakult ki az SNI szakpoli-

tikával kapcsolatba került aktorok között, amely alapján akár a vélemények közeledését is feltételezhetnénk.

Az, hogy a 'politikai' oldal döntéshozói, tehát hatalmi pozícióban, illetve a döntéshozókhoz közel álló szakmai elköteleződés mellett nem motivált a véleménye megváltoztatására, egyáltalán nem meglepő. Számukra a politikai szerepvállalás, illetve annak támogatása lehetőség a nézőpontjuk szerinti cselekvések végrehajtására. A 'gyógypedagógiai' oldal ezzel szemben változtatási kényszerbe került, hiszen az akkor aktuális politikai célok között korábbi nézeteik marginalizálódtak. A 'gyógypedagógiai' oldalon tapasztalt véleményváltozás ennek ellenére nem mutatott egységes képet. Egyértelmű volt, hogy egy-két interjúalanyunk integrációról, roma gyerekek iskolai hátrányairól alkotott véleményében semmilyen változás nem következett be az integrációra irányuló politikai történések hatására, és továbbra is alig leplezve álltak ki a szegregáció mellett. Ennél sokkal gyakoribb volt azonban, hogy a vélemények felszínén ugyan tapasztalható volt a változás, tehát találkoztunk a szakértői bizottságok vizsgálati módszereinek és a gyógypedagógiai alapú elkülönítésnek valamiféle kritikájával, de a felszín alatt, például történetekbe rejtve, vagy egy pozitív állítás mögé bújtatva továbbra is erős maradt az integráció és a deszegregációs közpolitika kritikája. A vélemények így inkonzisztenssé váltak, az elbeszélő számára is nehezen feldolgozható ellentmondás alakult ki. Külön megvizsgálva azt, hogy hol jelenik meg egyes állítások mellett önigazolás, tehát olyan állítás, amely a saját vélemény legitimitását támasztja alá, továbbá megnézve, hogy mely állítások mellett vagy helyett áll egy-egy történet, azt láthattuk, hogy a 'gyógypedagógiai' oldal számára legnehezebben az integráció elfogadására és a szakértői bizottsági gyakorlat felülbírálatára irányuló nyomás volt feldolgozható. Történeteik nagyon nagy számban foglalkoztak az integráció sikertelenségével. Ez a tendencia leginkább az elutasító, előítéletes attitűdök implicitté válásának folyamatára emlékeztet. Azokról a kutatási eredményekről van szó, amelyek bebizonyították, hogy miközben egyes adatok az előítéletek csökkenéséről árulkodnak, valójában nem történt tényleges attitűdváltozás, hanem egyfajta kommunikációs tabu miatt implicitté vált a korábbi nyílt elutasítás. Az elutasítás gyakorlata a tiltás társadalmi konszenzusa miatt ellentmond a toleráns, elfogadó, pozitív énképnek, ahogy az integráció elutasítása is hasonlóan negatív fényben tüntetné fel a személyt (Banaji és Greenwald 1994, Dovidio és Gaertner 2004, Brown 1998).

Az Utolsó Padból Program eredményességének megítélése a 'gyógypedagógiai' és a 'politikai' oldal által állatorvosi lóként mutatja be a véleményváltozást ellehetetlenítő *attribúciós torzítás* jelenségét. A siker és kudarc külső és belső okokra való visszavezetése éppen úgy történik, hogy egyfajta védőfunkciót biztosítson a személy számára a saját véleménynek ellentmondó tapasztalatokkal

szemben (Weiner 1974). Esetünkben a 'politikai' oldal sikerként, a 'gyógypedagógus' kudarcként értelmezte a programot. Aki ettől eltérő véleményen volt, az is megtalálta azokat a mentségeket vagy kifogásokat, amelyek mégsem tették szükségessé a vélemény megváltoztatását. Tehát a disszonancia, amelyet a 'politikai' oldal számára az okozhatott, hogy a program nem hozta meg a várt áthelyezési arányt, a 'gyógypedagógiai' oldal számára pedig az, hogy voltak gyerekek, akiket egy-két évvel korábban másképp diagnosztizáltak, az eltérő értelmezés, illetve attribúciós torzítások segítségével vált feloldhatóvá, és nem véleményváltozással.

Ezzel szemben a WISC-IV intelligenciateszt magyarországi adaptációja során a 'politikai' oldal olyan disszonanciát keltő helyzetbe került, amelyben az attribúciós torzítások már nem nyújthattak elegendő védelmet. A 'politikai' oldal többek között azokra a kutatásokra is hivatkozott javaslatai, döntései során, amelyek a szakértői bizottság vizsgálatait kritizálták (lásd pl. Loss 2000, Babusik 2001, Dombainé és tsai. 2002, Kende és Neményi 2005). Ez a kritika nem ritkán a vizsgálati protokoll hiányára, a tesztek nem megbízható voltára vonatkozott, azonban ez az érv a WISC-IV bevezetésével (és a vizsgálati protokoll szigorításával) nem maradt tartható, hiszen az SNI-vé nyilvántartás továbbra sem csökkent, a roma gyerekek iskolai szegregációja pedig gyógypedagógiai szelekció híján is tovább növekedett.

A roma deszegregáció társadalomtudományi kritikai háttere és a vizsgálati eljárások tökéletesítése nem mond egymásnak ellent, mégis két eltérő utat jelöl ki. A 'politikai' oldal számára mindenképpen disszonanciát jelent egyszerre haladni e két úton, és e disszonancia a WISC-IV teszt kapcsán megfogalmazott véleményekben jól érzékelhető. A tesztre vonatkozó megjegyzésekből az derül ki, hogy felismerték: a társadalomtudományi kritika csak a felszínen bújhat a természettudományos objektivitás köpenye mögé, ha társadalmi problémákra keres megoldásokat. Ezzel az ellentmondással az interjúalanyainknak a teszt adaptációja során mindenképpen szembe kellett nézniük. A disszonanciát ebben a helyzetben már csak a valós véleményváltozással lehetett feloldani. Ez a szembenézés annál is érdekesebb, mivel a politikai döntéshozatalra általában jellemző, hogy hangsúlyozza az objektív megalapozottságot, és tagadja a szubjektív szempontokat (lásd Festinger 2000, Staw és Ross 1989). Itt azonban úgy tűnik, hogy ténylegesen végbement a véleményváltozás, vagy legalábbis egy jelentős hangsúlyeltolódás a tesztel, vizsgálattal kapcsolatos kritikákban.

A problémák természettudományos, illetve társadalomtudományi értelmezésének kérdése egy fontos eleme lett a közcselekvés alakulásának, mind a vizsgált időszakban, mind azt követően. Paradox módon a 'politikai' oldal a természettudományos érvrendszert, a 'gyógypedagógiai' pedig annak kritikáját hívta segítségül saját álláspontjuk legitimálására. Tehát míg a 'politikai' oldal

számára az értelmi fogyatékoság organikus hátterébe vetett hit azt erősítette, hogy a társadalmi okok miatt iskolai kudarcokra kárhozottatott gyerekek jól elkülöníthetők a fogyatékosággal élőkől, a másik oldal éppen ennek a megkülönböztetésnek a természettudományos alapjait vonta kétségbe, és utasította el azt, hogy a fogyatékoságok organikus hátterét szükségszerű lenne megállapítani. A tudományos elméletek mozgósítását tehát nemcsak a tágabb értelemben vett ideológiai különbségek határozták meg, hanem az adott pozíció kínálta lehetőségek vagy az éppen aktuális eseményekhez való viszonyulás. Végül soron a közcselekvés keretében nem különböztethetők meg egymástól a puha-kemény dimenzió szerint a természet- és a társadalomtudományok, hiszen mindkét tudományos megközelítést „felpuhították” a különböző interpretációk, a szereplők paradox hozzáállása. Többek között erre utalhatott az a korábban bemutatott idézet is, hogy a politikai és szakmai kérdések gyakran vélemények és érzelmek mentén dőlnek el tudományos eredmények helyett, és ezt támasztotta alá, hogy a 'gyógyypedagógiai'- és a 'politikai' oldal erős indulatokkal és érzelmekkel átitatva beszélt egymásról és gyakorlataikról.

A 'hídszereplőknél' felfedezett mediátori mentalitás személyes motivációi különbözőek lehetnek, mégis jól azonosítható a szakmai előzmények között, hogy a politikai döntéshozatalhoz való közel kerülést megelőzően voltak bizonyos konfliktusok, nehézségek, nézeteltérések a gyógyypedagógus szakmával. Tehát azt lehet mondani, hogy a politika által képviselt célkitűzések közel álltak az előzőleg már gyógyypedagógusként is képviselt nézetekhez, így nem volt szükség valódi véleményváltozásra, amikor a szerepeik megváltoztak. Valójában nem a véleményük, csupán a szerepük és az ehhez kapcsolódó cselekvési lehetőségeik változtak meg. Ez indokolja azt is, hogy miért hiányoznak az önigazolási mechanizmusok a véleményalkotásukból, ugyanis az ő esetükben a helyzetet nem a véleményváltozás felől érthetjük meg, hanem a szerepkonfliktusok mentén, hiszen a vélemények és attitűdök állandóak maradtak, csak a korábbi szerepeikkel kapcsolatban felállított elvárások nem feleltek meg ezeknek az attitűdöknek, tehát az új szerep maga oldotta fel a disszonáns helyzetet (a szerepváltozások szociálpszichológiai magyarázatait lásd László 1998).

A 'kívülállók' egészen más stratégia szerint alakították ki véleményüket a problémákról, megoldásokról, szereplőkről, gyakorlatokról. Mind a 'politikai', mind a 'gyógyypedagógiai' oldalhoz hasonló problémaazonosítás jelentett két interjúalanynál. Ami különösen érdekes az ő esetükben, hogy a társadalmi kirekesztésről alkotott véleményükben a 'politikai' oldal álláspontját látjuk visszaköszönni, de a gyerekek hátterére, családi körülményeire történő utalás során a problémaazonosítás sokkal inkább a 'gyógyypedagógiai' oldal véleményére hasonlít. Az első két oldal esetén ez a különbség kibékíthetetlennek tűnt egymással, sőt úgy látszott, hogy éppen ez a különbség az, amely alapján a 'politikai'

a strukturalista állásponthoz kapcsolódik, a 'gyógypedagógiai' oldal pedig az esszencialistához. A 'kívülálló' szerepben lévő interjúalanyok a 'hídszereplőkkel' ellentétben a problémák legszélesebb körét nevezik meg, és kritikájuk mindkét irányba mutat. A 'kívülállóknál' egyfajta szakmai frusztrációt is felfedeztünk azzal kapcsolatban, hogy az általuk képviselt nézetek nem kapcsolódtak eléggé se a 'politikai' oldal deszegregációs, társadalmi egyenlőtlenségeket vizsgáló és arra megoldásokat kereső nézeteihez, se a 'gyógypedagógiai' oldal SNI-vel kapcsolatos véleményéhez és gyakorlatához, márpedig úgy tűnik, hogy az interjúkészítés időszakában e két nézet dominanciája volt érzékelhető.

Az interjúkészítés idején tapasztalt frusztráció, továbbá a tudományos és politikai mellőzöttség nem egy állandósult, statikus helyzetre utal. Korábbi elemzésünkéből ugyanis éppen az derült ki, hogy a gyógypedagógiai, szociológiai és pedagógiai megoldások után egy új tudományterület került előtérbe, meghatározva a politikai döntéshozatali folyamatok új irányát is, mégpedig az a fejlődépszichológiai megközelítés, amelyet éppen e két 'kívülállóként' azonosított interjúalanyunk nevez meg, és hiányol az interjúkészítés idején (Erőss és Kende 2010). További érdekesség, hogy ezt a mellőzöttséget a többi, tehát a 'politikai', a 'gyógypedagógiai' oldalon és a 'hídszereplőkkel' készített interjúk erősen cáfolták. A kívülálló szerepbe került interjúalanyaink tudományos munkáit és politikai szaktanácsait számos interjúban idézik, tehát a véleményük nem tűnik marginálisnak.

„Ő egy intézmény. De nem baj, mert annyira jól törtet, és jó célért csinálja.” (17.)

Érdemes egy pillantást vetni a négyféle oldal véleményalkotásának összehasonlítása során Dupcsik már idézett elemzésére is, arra, hogy a különböző oldalak milyen megközelítésben interpretálják a roma gyerekek iskolai szegregációjának, illetve fogyatékosná nyilvánításának folyamatát. A 'politikai' oldal egyértelműen strukturalista nézőpontot fogalmaz meg, amelyet elsősorban a társadalmi kirekesztés problémájának hangsúlyozása támaszt alá. Ez természetesen összefügg magával a szociológiai megközelítéssel is, amelynek sokkal inkább feladata a társadalmi struktúrák értelmezése, mint az egyéni esetek vizsgálata.

A 'gyógypedagógiai' oldal kevésbé egységes, hiszen egy-két strukturalista nézőpontot tükröző vélemény mellett problémaazonosításukat az esszencializmus jellemzi, amelyet a gyerekek körülményeinek, családi hátterének, kulturális és nyelvi meghatározottságának részletes tárgyalása igazol, céljai tekintetében többnyire emancipatorikus álláspontot alakítva ki. Az, hogy a 'gyógypedagógiai' oldal fókuszában az egyes gyerekek vannak, hogy ők elsősorban az egyes gyerekek helyzetét mérlegelik, és nem a társadalmi struktúrát, természetesen magából a gyógypedagógiai gyakorlatból is fakad. Azonban nem önmagában

az egyes gyerekekből kiinduló nézőpont határozza meg az esszencialista nézőpontot, hanem az, hogy a gyerekek helyzetében mutatkozó nehézségeket, illetve megoldásokat általános és állandósult problémaként interpretálják. Visszaautalva az implicit véleményalkotás folyamatára, illetve ezzel összefüggésben a véleményváltozás nehézségeire, az esszencialista problémaazonosítás célravezető attribúciós stratégiának tűnik a 'gyógypedagógiai' oldal részéről. Hiszen az integrációnak való ellenállás és a szakértői bizottságok vizsgálatait érő kritika elutasításához ez a fajta oktulajdonítás kellő mentséget – ha úgy tetszik, önigazolást – szolgáltathat, mivel a probléma okait nem a szegregációban és a vizsgálatokban, hanem a gyerekek körülményeiben keresik (az attribúciós torzításokról lásd Ross 1991).

Mivel mindkét fenti csoport politikai céljaiban emancipatorikus álláspontot képvisel, ez azt is megmagyarázhatja, hogy miért volt olyan nehéz e két oldal számára megtalálni az együttműködés alapjait, illetve a közös célok érdekében a saját vélemény megváltoztatását. Mindkét oldal láthatta úgy, hogy éppen ő az, aki valójában a hátrányos helyzetű, roma, illetve a fogyatékkal élő gyerekek érdekeit képviseli. A 'politikai' oldal a társadalmi struktúrákban felfedezett problémákon keresztül teszi ezt, a 'gyógypedagógiai' oldal pedig az egyes gyerekekre összpontosítva, amelyet esszencialista nézőpontként értelmeztünk. Mivel a 'gyógypedagógiai' oldalhoz sorolt személyek nem érezték céljaikat a 'politikai' oldaltól eltérőnek, nehezen tudták elfogadni a módszerek megváltoztatásának szükségességét is, amelyet viszont a politikai erőviszonyok kívántak meg tőlük. Vagyis amikor a kritika a vizsgálatokra, illetve a szegregációs gyakorlatra irányult, akkor a 'gyógypedagógiai'-oldal azt érezte, hogy a céljaikat is megkérdőjelezi, tehát azt feltételezi róluk, hogy ők nem az érintett csoportok társadalmi integrációját képviselik. Valójában az interjúkból egyértelműen kiderült, hogy nem a célok, hanem a problémaazonosítás és a megoldások terén tért el egymástól a véleményük.

„Ezt nem szerették a gyógypedagógusok. Ezek ilyen ártatlan lelkek voltak, azt hitték, hát tanítjuk a vakot, tanítjuk a siketet, tele vagyunk humanizmussal. Azt mondani nekik, hogy ti tulajdonképpen szereplői vagytok ennek a játsszának, hogy itt történik egy ilyen kirekesztés, egy szelekció. Ez a gondolat nagyon undorító volt számukra.” (20.)

A 'hídszerepbe' kerülők véleményét azért nehéz ebben a keretrendszerben értelmezni, mivel ők a problémaazonosítás során nem alkalmaztak se strukturalista, se esszencialista magyarázatokat, hiszen azokat a problémákat meg sem nevezték, amelyből ez kirajzolódott volna. Talán éppen ennek az állásfoglalásnak a hiánya lehetett az egyik kulcsa annak, hogy őket a gyakorlatban is elfogadta mindkét fél hídszerepükben.

A 'kívülállók' nézetei a legfigyelemreméltóbbak a Dupcsik-féle értelmezésben. Az ő álláspontjuk egyszerre alkalmaz strukturalista és esszencialista elemeket, vagyis a társadalmi kirekesztés mint súlyos probléma elismerése nem akadályozza meg, hogy a romák és hátrányos helyzetű roma gyerekek helyzetét esszencialista módon értelmezzék, különösen, amikor a megoldásokban gondolkodnak. Megoldásaik mellett az általuk hivatkozott tudományos elméletek sem a társadalomtudományi szemlélethez kötik őket, hanem elsősorban a pszichológiához, azon belül is a fejlődés neuropszichológiai elméleteihez, vagy akár a szintén biológiai meghatározottságot tükröző kötődéseméletekhez. Ugyanakkor azt is észrevehetjük, hogy ez a szemlélet jól illeszkedik a gyermek-pszichopatológia és fejlődépszichológia azon irányzataihoz is, amelyek a gyermeki veszélyeztetettség kérdését megpróbálják kimozdítani a csak a gyermekre fókuszáló nézőpontból, és a problémákat családi, társadalmi kontextusba helyezni (Anthony és tsai. 1978, Mahler 1987). Miközben nem egy új irányzatról van szó, ennek a megközelítésnek nincs múltja a hazai intézményrendszerben, nem jellemzi az intézmények gyerekképét, amely továbbra is kognitív fejlődési szakaszelméleti modellben gondolkodik (Kende 2011), tehát joggal tekinthetnek ezekre az elméletekre mint új megoldásra.

9. KÖVETKEZTETÉSEK

Kutatásunk az SNI szabályozást érintő, 2002 és 2009 közötti közcselekvések szociálpszichológiai háttérét vizsgálta a véleményalkotás szempontjából. A problémák és megoldások ilyen jellegű vizsgálata lehetővé tette, hogy egyáltalán észrevegyük: a különböző szakterületek képviselői nemcsak a közcselekvésről alkotott véleményükben különböznek egymástól, hanem jelentős eltérések mentén konstruálják meg magát a megoldandó problémát is. Ehhez képest kiemelkedő eredménynek tekinthetjük, hogy az első évek konfrontációit követően olyan változásokra is sor került, amelyeknek kezdeményezői már nem csak a 'politikai' oldalról kerültek ki. Ebben kiemelkedő szerepe volt az ún. 'hídszereplőknek', akik szakmákon átívelő nézőpontok mentén és a személyes mediálás segítségével alakították az együttműködést, és ehhez megfelelő pozíciókhoz is jutottak.

Azonban nemcsak a 'hídszereplők' játszottak fontos szerepet a közcselekvés irányának alakulásában, hanem az a paradox helyzet is, amely az interjúkban a nézetek tudományos megalapozottsága kapcsán rajzolódott ki. A 'politikai' oldal számára a természettudományos hivatkozás valamiféle legitimációt kínált, miközben a 'gyógypedagógiai' oldalon azonosított aktorok számára kevésbé tűnt vonzónak a túl merev természettudományos szemlélet. Ebben a helyzetben, a

'kivülállóként' azonosított interjúalanyaink abba a vákuumba tudtak belépni, amely elfogadja a roma szegregáció háttérében álló társadalmi felelősséget, de természettudományos (pszichológiai) segítséggel próbálja megoldani azt. Mindkét oldal egyaránt felismerte az új megközelítés és szövetség lehetőségeit. Ennek következtében – a korábbi tudományos nézeteltérések ellenére – a 'gyógygypedagógiai' oldal a fejlődés elfogadhatóbb irányát látta a 'kivülállók' által képviselt nézetekben, mint a 'politikai' oldal társadalomtudományok által meghatározott intézkedéseiben. A 'politikai' oldal számára pedig a prevenciót és pszichológiai elméleteket hangsúlyozó szemlélet nem tűnt végleges szakításnak a korábbi megoldásokkal, és bár más tudományos elvekre épül, mégis elfogadható megoldásokat kínált számukra is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az interjúkészítés idején egy olyan változás előtti pillanatot ragadtunk meg, amelyben már megjelent az új értelmezési keret, az új tudományos nézőpont, illetve az ezt előkészítő átfogó kritika, de még nem volt tisztán látható, hogy a politikai hangsúlyeltolódás meg fog történni. Ez a történet azonban már nem a roma/SNI integráció és az Utolsó Padból Program története, hanem a korai fejlesztés gondolatáé, amelyet leginkább a hátrányos helyzetű gyerekek és családjainak integrációját a korai preventív szemléletben megvalósítani kívánó Biztos Kezdet program képviselt, amely egyúttal jól azonosíthatóan kapcsolódik a 'kivülállóként' azonosított interjúalanyaink személyéhez, tudományos és politikai nézetéhez is.

A KNOWandPOL kutatás átfogóan vizsgálta a tudomány és közcselekvések alakulásának összefüggéseit, és számos ponton fedezte fel a közcselekvések alakulásának szubjektív mozzanatait (lásd Berényi 2010). A kutatáshoz készült interjúk elemzése azokat a finommechanizmusokat tárta fel, amelyek e szubjektív mozzanatokot előidézték. A szociálpszichológia egyik feladata, hogy az irracionálisnak tűnő társas viselkedésben megkeresse a racionalitást, és ennek mentén a társas viselkedés értelmezhetővé és előre jelezhetővé váljon. Ezek a törvényszerűségek azonban nem érvek és érdekek, hanem közelebből a viselkedés és a vélemény, az attitűdök konzisztenciájának, távolabbról a személyes integritásnak a megőrzése felől értelmezhetők. Az SNI politika alakulásának ilyen „törvényszerűségeit” segítettek felismerni az interjúk, amelyekből megérthettünk néhány, csupán a legitimációt kínáló tudományos háttér, politikai érvek és érdekek alapján még nehezen értelmezhető folyamatot. A közcselekvés, a közcselekvést meghatározó tudományos nézetek és a szakértői pozíciót betöltő személyek folyamatos változásaiban felfedezhettük a különböző szakmai és politikai térfeleken álló aktorok a disszonancia elkerüléséért folytatott küzdelmét. Ezt a küzdelmet sokszor érzelmileg telített, ellentmondásos tudományos hivatkozásokat eredményező, de mindvégig szociálpszichológiai értelemben logikus, a *konzisztens véleményalkotást biztosító* motivációk alakították.

A véleményváltozás és a véleményváltozásnak való ellenállás elemzése annak

feltárásához járult hozzá, hogy az oktatáspolitikai tudományosan alátámasztott érvekre épülő közcselekvései miatt nem tudtak egy kiszámítható pályán mozogni a roma és SNI integráció területén. Kiderült, hogy a szemléletváltást megkövetelő intézkedések során kialakuló disszonáns, énfenygető helyzetek leküzdését egyetlen érintett sem spórolhatja meg, ez a folyamat pedig gyakran hosszú és gyötrelmes, és nem garantált, hogy a racionálisan elvárható irányba mutat.

Felhasznált szakirodalom

- Elwin James Anthony, Colette Chiland és Cyrille Koupernik: *The child in his family, Colt 4. Vulnerable Children*. New York: Wiley, 1978.
- Babusik Ferenc: „Roma gyerekeket képző általános iskolák speciális kínálata”. *Új Pedagógiai Szemle*, 2001/2. Internetes elérés: <http://www.ofi.hu/tudastar/roma-gyerekeket-kepzo>.
- Mahzarin R. Banaji és Anthony G. Greenwald: „Implicit stereotyping and prejudice”. In Mark P. Zanna és James M. Olson (szerk.): *The psychology of prejudice: The Ontario Symposium*, Vol. 7, 1994. 55–76 p.
- Berényi Eszter: „A mérési iskoláktól az iskolák megméréséig: az Országos Kompetenciamérés kialakulása és alakváltozásai”. *Educatio*, 2010/4. 601–613. p.
- Berkovits Balázs és Oblath Márton: „A »fogyatékos« és a »szociális hátrány« kapcsolatának diskurzusai és politikája”. In Erőss Gábor és Kende Anna (szerk.): *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. Budapest: L'Harmattan, 2008. 21–48. p.
- Urie Bronfenbrenner: *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979.
- Rupert Brown: „Régi és új előítéletek”. In Erős Ferenc (szerk.): *Megismerés, előítélet, identitás*. Budapest: Wesley – Új Mandátum Kiadó, 1998. 211–236. p.
- Carole Cain: „Personal Stories: Identity Acquisition and Self-Understanding in Alcoholics Anonymous.” *Ethos*, 1991. 19(2): 210–253. p.
- Dombainé Arany Vera, Solymosy József, Kanyik Csaba és Daróczi Gábor: *A fogyatékos, illetve roma lakosság speciális helyzetének vizsgálata: a szakértői bizottságok jellemzőinek, összehangoltságának tekintetében*. Gyorsjelentés, kézirat, Egészségügyi Minisztérium, Budapest, 2002.
- John F. Dovidio és Samuel L. Gaertner: „Aversive Racism”. *Advances in Experimental Social Psychology*, 2004. 36: 1–52. p.
- Dupcsik Csaba: „Cigány-képek – A magyarországi cigányvizsgálatokról”. In Neményi Mária és Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége – A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2005. 255–282. p.
- Erős Ferenc: „Az előítélet-kutatás dilemmái”. In Neményi Mária és Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége – A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*, Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2005. 353–376. p.

- Erőss Gábor és Kende Anna: „Sajátos nevelési igény: közpolitikák, tudományok, gyakorlatok”. *Educatio*, 2010/4. 625–636. p.
- Feischmidt Margit és Kovács Éva: *Kvalitatív módszerek az empirikus társadalom- és kultúrakutatásban*. 2007. Internetes elérés: http://szabadbolcsesz.elte.hu/index.php?option=com_tananyag&task=showElements&id_tananyag=53.
- Leon Festinger: *A kognitív disszonancia elmélete*, Budapest: Osiris Kiadó, 2000.
- Gergely György: „Szelf-fejlődés és pszichopatológia: A pszichoanalitikus, a kötődéseméleti és a kognitív fejlődéslélektani megközelítések új integrációja”. *Thalassa*, 1998/1.
- Kende Anna: „Mondd meg: Szerinted ki vagy? – az énkép és az identitás fejlődése koragyermekkorban”. In Danis Ildikó, Farkas Mária, Herczog Mária és Szilvási Léna (szerk.): *Biztos Kezdet Kötetek II. A koragyermekkorai fejlődés természete – fejlődési lépések és kihívások*. Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 2011. 348–378. p.
- Kende Anna és Neményi Mária: „A fogyatékosághoz vezető út”. In Neményi Mária és Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2005. 223–254. p.
- László János: *Szerep, forgatókönyv, narratívum – Szociálpszichológiai tanulmányok*. Budapest: Scientia Humana, 1998.
- Loss Sándor: „Út a kisegítő iskolába”. In Horváth Ágota, Landau Edit és Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány/Új Mandátum Kiadó, 2000. 365–402. p.
- Margaret Mahler: „A korai lelki fejlődés egészséges útja”. In *Magyar Pszichiátriai Társaság Pszichoterápiás Szekció Egyéni Terápiás Munkacsoport kiadványa*, 3. sz. kiadványa, kézirat, 1987.
- John U. Ogbu: „Racial Stratification and Education in the United States: Why Inequality Persists”. *Teacher College Record*, Vol. 96. No 2, 1994. 264–295. p.
- Lee Ross: „Az intuitív pszichológus és hibái: az attribúciós folyamat torzítása”. In *Szociálpszichológiai tanulmányok*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1991. 271–322. p.
- Sik Endre: „Nőtt a »pirézekkel« szembeni elutasítás”. *Tárkitekintő*, Budapest: Tárki, 2007. Internetes elérés: <http://www.tarki.hu/hu/news/2007/kitekint/20070308.html>.
- Solt Ottília: „Interjúzni muszáj”. In Solt Ottília (szerk.): *Méltóságot mindenkinek. Összegyűjtött írások*. Első kötet. Budapest: Beszélő, 1998. 29–45. p.
- Barry M. Staw és Jerry Ross: „Understanding Behavior in Escalation Situations”. *Science*, Vol. 246, No. 4927, 1989. 216–220. p.
- Szokolszky Ágnes: „A kvalitatív stratégia”. In *Kutatómunka a pszichológiában: Metodológia, módszerek, gyakorlat*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 386–513. p.
- Jaen Valsiner: *Culture and human development. An introduction*. London – New Delhi: SAGE Publications, Thousand Oaks, 2000.
- Bernard Weiner: *Achievement motivation and attribution theory*. Morristown, N.J.: General Learning Press, 1974.

II. Paradigmaváltás: Közpolitikai esettanulmányok

Politika a padsorok között¹

Az oktatási integrációs közpolitika Magyarországon (2002–2010)

Kutatásunkban a 2002 és 2010 közti politikai ciklusban meghatározó oktatás-politikai paradigmává erősödő integrációs közpolitika elemzésére vállalkoztunk. Az esettanulmány első felében a közpolitikai folyamat egyes szakaszait kronológiai rendben vesszük sorra, minden szakasz esetében az állami beavatkozások alakításában befolyást nyerő tudások, víziók és értékek szimbolikus küzdelmét vizsgáljuk. A kilencvenes évek koncepcionális törekvéseinek elemzése teszi a későbbiekben érthetővé, hogy miért jelentett fordulatot az oktatási integrációs közpolitika, hogyan kerültek hatalmi helyzetbe a politikát kidolgozó aktorok, és milyen tudásháttér (tudások, értékek, hitek) és strukturális kényszerek határozták meg cselekedeteiket.

Angolszász, illetve frankofón elméleti alapokon nyugvó kutatásunkban a hazai terepmunkát a közpolitikai környezetre vonatkozó fogalomtisztázó munkával kísértük, mert azt feltételeztük, hogy a magyar közpolitikai kultúrában a politikai beavatkozásokat rendszerint nem jellemzi az angolszász szakirodalomban feltárt koherens közpolitikai dizájn.² A disszeminációs találkozóak világossá tették, hogy a „tudásalapú gazdaság” értelmezési kerete, az

¹ A tanulmány a KNOWandPOL kutatás második rész kutatásának angol nyelvű kutatási jelentése alapján készült. Az angol nyelvű szöveg elérhető a <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.hungaryeducation.pdf> oldalon. Ezúton szeretnék köszönetet mondani az interjúalanyoknak a közös munkáért, valamint Bajomi Ivánnak, Berényi Eszternek, Erőss Gábornak és Oblath Mártonnak, akik az interjúkészítésben és a közös gondolkozásban egyaránt társaim voltak. Köszönettel tartozom Balázs Évának figyelmes lektori munkájáért, Zolnay Jánosnak, Gagyí Ágnesnek, Kovai Melindának és Pellandini-Simányi Lénának, hogy friss szemmel olvasva a kéziratot, értékes municiót adtak a szöveg fejlesztéséhez. A tanulmányban idézett interjúkat Berényi Eszter (FÁ1, FÁ2, FÁ13, HHH11 és 21, PO1, PO2), Berkovits Balázs (HHH4, HHH5), Demszky Alma (HHH4), Erőss Gábor (HHH4, HHH5, HHH10), Neumann Eszter (FÁ1, FÁ2, FÁ3, FÁ13, PO1, PO2, HHH1, HHH2, HHH3, HHH5, HHH6, HHH7, HHH10, HHH11, HHH12, HHH18, HHH21, HHH23, N1), Oblath Márton (HHH5, HHH6, HHH7, HHH10, HHH18, HHH23, FÁ1, FÁ3) és Vida Júlia (FÁ1, HHH3, HHH12) készítették.

² Setényi János közpolitikai elemző és oktatási tanácsadó fejtette ki egy interjúban (Becker 2010), hogy a „karakteres” szakpolitikák hiánya a magyar politikai élet általános jellemzője. Setényi szerint az, hogy az EU-s fejlesztési alapok nem értek el „érzékkelhető fejlődést egyetlen közpolitikai területen sem, legyen szó oktatásról, foglalkoztatásról, energetikáról vagy akár közösségi közlekedésről, az elsősorban a karakteres szakpolitikák hiányának

angolszász, illetve EU-s közpolitikai terminológia alkalmazása a magyarországi folyamatok elemzésében azáltal vált termékeny értelmezési keretté, hogy képes volt kiszakítani és távol tartani kutatásunkat a politikai és tudományos közbeszédet uraló gondolkodási sémákból.

Az integrációs közpolitika esetében a hatalomért, politikai legitimációért folytatott szimbolikus küzdelem leírásához annak megértése szükséges, hogy milyen új tudástartalmak jelentek meg a befolyásolás intézményes csatornáiban, és miképpen zajlottak az egyes tudományos diszciplínák és szakértői csoportok helyezkedési játszmái. A tanulmányban ezért a politikai térben mozgósított tudástartalmak és tudásformák, valamint a hozzájuk kötődő pozicionális törekvések, cselekvési stratégiák elemzésére összpontosítottunk. A finanszírozási-redistribúciós küzdelmek elemzését háttérben hagyó hermeneutikai megközelítésnek kétségtelenül megvannak a maga korlátai. Ugyanakkor a közpolitika előfeltevéseire, tudományos bázisára vonatkozó kérdésfelvetés alkalmas arra, hogy mélyebben megértsük, hogy hogyan történt a célcsoportok, a beavatkozás hatókörének kijelölése és eszközeinek kiválasztása, és végső soron azt is, hogy hol helyezkednek el és milyen természetűek az oktatási integrációs közpolitikai paradigma vakfoltjai. Csak egy ilyen típusú elemzés után tehető fel a kérdés, hogy milyen okai lehetnek annak, hogy a 2010-es politikai fordulatot követően Magyarországon megbélyegzetté és a kormányzat által elutasítottá vált az oktatási integrációs közpolitikai modell.

1. A KÖZPOLITIKA SZOCIOLÓGIÁJA (POLICY-SOCIOLOGY) MINT SZAKSZOCIOLÓGIAI MEGKÖZELÍTÉS

Az elemzés tudományos perspektívája a közpolitika szociológiai elemzésének hagyományába illeszkedik. Egyfelől merít a szakértői tudással foglalkozó tudásszociológiai kutatásokból, a (tudományos) megértés és a politikai racionalitás interakcióját érintő klasszikus kérdésfelvetést tárgyaló munkákból (pl. Foucault 1980, Rose 1999, Weingart 1999, Maasen és Weingart 2005). Az utóbbi évtizedek tudományos munkáira jellemző, hogy az értelmiségi szereptípusokra vonatkozó kérdésfelvetés helyett a társadalmi beavatkozásokat alakító tudományos-szakértői stratégiák elemzése került előtérbe. Ezek a tanulmányok azzal foglalkoznak, hogy a közügyekbe beleszóló aktorok tudása, szakértői tevékenysége milyen módon és milyen csatornákon keresztül alakítja a közpolitikai intézkedéseket (Eyal és Bucholz 2010). Ezt megközelítést tovább-

tudható be. Ha a politika nem tudja kijelölni a fejlesztési prioritásokat, azt a néhány területet, ahol markáns változásokat akar elérni, akkor szükségszerűen ez lesz az eredmény”.

gondolva kutatásunkban a „cselekvő tudás” (enacted knowledge) megjelenési formáira is összpontosítottunk, vagyis a különböző tudástípusok társadalmi sikerességének kritériumait és a tudományos tudást mozgósító beszédaktusok működésmódját is vizsgáltuk (Nassehi 2008).

Head (2008) a politikaalkotás folyamatában háromféle tudástípust különböztet meg: a „politikai know-how”-t, vagyis a politikacsinálás praktikáinak kitanulását; a „tudományos-technikai elemzések” szövegben rögzült formáit, valamint a gyakorlatból merített szakjellegű terepismereteket (vö. Szívós 2013 és Fernezelyi 2013 tanulmányát e kötetben). Az említett tudástípusok a közpolitikai döntéshozatali folyamatban eltérő definíciókkal dolgoznak a tekintetben, hogy mi számít megfelelő „bizonyításnak”, a politikai beavatkozások megalapozására alkalmas bizonyítéknak. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a kormányzatot egyéb kötelezettségvállalások is kötik, amelyeken ellentmondó bizonyítékok esetén sem változtathatnak. Davies (2005) a közpolitikai folyamat elemzésekor a tudás mellett lényeges tényezőként említi az egyéb erőforrásokat, szokásokat, valamint a hagyományokat, pragmatikus elképzeléseket, tapasztalatokat és véletlen eseményeket, amelyek mind-mind korlátai lehetnek a bizonyítékok érvényesülésének.

Az oktatási integrációs politika vizsgálatával a társadalomtudományos tudások politikai szerepvállalásának elemzésére, a magyar (oktatás)szociológia közelmúltjának kritikai reflexiójára vállalkozunk. Ez azt is jelenti, hogy társadalomtudományos elméletek, és számos tudományos tanulmány is az elemzés tárgyává válik, és nem a megszokott módon, hivatkozásként jelenik meg a tanulmányban, hiszen a fentebb vázolt elemzési szempontokat csak akkor érvényesíthetjük, ha a közpolitikai folyamatra a szociológiai hagyományon, annak normatív előfeltevésein kívül helyezkedve nézünk rá.

2. MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK

A kutatás első szakaszában a magyar közoktatás-politikai tér tudástermelési és a tudásátadási mechanizmusainak feltérképezésével foglalkoztunk (Bajomi és tsai. 2007). Ezután a mérés-értékelési közpolitika történetét vizsgáltuk (Bajomi és tsai. 2009, Berényi e kötetben). A mérés-értékelés témakörére a „tipikus esetválasztás” (‘typical case selection’) módszertanának alkalmazásával esett a választás: olyan kutatási témát kerestünk, amely önmagán túlmutatva a posztcsocialista magyar oktatáspolitikai térben tudás és politika viszonyrendszerére jellemző általános összefüggésekre deríthet fényt. Az oktatási integrációs közpolitika kiválasztása a „kivételes esetválasztás” (‘extreme case selection’; Johnson és Christensen 2008; idézi Steiner-Khamsi 2008) logikáját követi,

vagyis hipotézisünk szerint tudás és közpolitika viszonyának szélsőértékét jelzi. Feltételeztük, hogy a főáramú közpolitikákkal való konfrontálódás esetei ugyancsak élesen szemléltetik a közoktatás-politikai tér működési szabályait.

1 táblázat. A magyar oktatásügyi kutatócsoport esettanulmányai

2. Részkutatás	Közcselekvés 1.	Közcselekvés 2.
Téma	Mérés-értékelés	A halmozottan hátrányos helyzetű és roma tanulók oktatási integrációja
Mintavételi módszer	Tipikus esetválasztás	Kivételes esetválasztás

Terepmunkánk során gyűjtöttük (a) a tudományos-szakértői közösségek (exoterikus vagyis külsővé tett), (b) az állam (költségvetési, törvényalkotási, adminisztratív, politikai) és (c) az „utcaszinten” aktív szereplők által mozgósított (praktikus, ezoterikus vagyis egyedi, személyhez kötött) tudásokat és politikai diskurzusokat. A tanulmány 50 félig strukturált, az „oktatáspolitikai világok lakosaival” (Batteson és Ball 1995) készített interjún alapszik; a kutatás során döntéshozók, politikusok, középszintű adminisztratív szakemberek, tanácsadók és szakértők közpolitika-elbeszéléseit gyűjtöttük.

A megszólaltatott interjúalanyok közt világosan körülhatárolható közpolitikai (episztémikus) közösségeket találtunk, akiket értékelkötelezettségük és közpolitikai világképük kapcsol össze. A vizsgált időszakban mindvégig rendszeres kapcsolat fűzte össze a főáramú oktatáspolitikai szaktbürokráciáját és döntéshozóit, valamint az állami tudástermelési intézményrendszer szakértőit. Egy-egy diskurzus, 'közpolitikai áramlat' szerint cselekvő aktorokat soroltuk az *esszencialista*, *HHH-s*, *kompetenciás*, illetve *SNI-s* közösséghez.³ A kilencvenes években befolyásos *esszencialista* (nemzetiségi, illetve multikulturális) döntéshozói-tanácsadói közösség nincs átfedésben a kétezres években az integrációs politikát kidolgozó *HHH-s* szakpolitikusi-tanácsadói-fejlesztői közösséggel. Utóbbi világosan elkülönül a kétezres évek EU-s fejlesztéseiben aktív szerepet játszó, *kompetenciás* módszertani fejlesztéseket sürgető szakpolitikus és programfejlesztői közösségtől.⁴

Ebből következően az integrációs politika helye a közpolitikai erőterben világosan körülhatárolható a befolyásos aktorok kapcsolathálói, a közpolitikai közösségekhez köthető politikai beavatkozások és a jellegzetes közpolitikai

³ Vö. Kingdon (1996) elméletével, amelyet a tanulmány 4. fejezetében ismertettem.

⁴ Ezt a logikát követi a tanulmányban az interjúalanyok kódolása: N = „nemzetiségi” közösség (ezen belül MK = multikulturális közösség), FÁ = főáramú oktatáspolitikai szereplők; HHH = az integrációs politika aktorai; PO = politikusok.

dialektusok révén.⁵ Az interjúalanyok kiválasztásakor igyekeztünk minden érintett oldalt, az oktatáspolitikában aktív szerepet vállaló közpolitikai közösséget megszólaltatni, akik kormányzati vagy szakértői tevékenységük révén kapcsolatba kerültek az oktatási integrációs közpolitikával. Az elemzés vezérfonalát az interjúkban felmerülő nézőpontok beépítésével megalkotott mesterhang adja, amelyen igyekeztem rekonstruálni a közpolitika mesternarratíváját ('master narrative'), elbeszélt történetét.

A kutatás során az interjúalanyok narratíváiban használt definíciókra hagyatkoztunk, és az elbeszélések nyomán kerestünk meg újabb aktorokat, illetve követtük a közpolitika fókusz-eltolódásait. A közpolitikai elit narratívái alapján azt vizsgáltuk, hogy a közpolitikai közösségek miként képzik meg a közpolitika jelentésrétegeit, hogyan értelmezik azokat a fogalmakat és összefüggéseket, amelyeket jelentős részben maguk vezettek be. A trianguláció módszerét alkalmazva a partikuláris értelmezéseket kiegészítettük a közpolitika részeként megalkotott dokumentumok (tudományos publikációk, kutatási jelentések, törvények és rendeletek és törvény-előkészítő dokumentumok) másodelemzésével.

3. PARADIGMAVÁLTÁSOK

Az integrációs politikáról készülő esettanulmány keretében megkérdezett interjúalanyok a 2002-es kormányváltást, az új oktatási miniszter és a hátrányos helyzetű és roma gyerekek oktatásáért felelős miniszteri biztos kinevezését jelelték meg a közpolitika kezdőpontjaként, noha annak gyökerei – a tudományos kutatások és a civil aktivizmus terén – jóval korábbra nyúlnak vissza. Ekkor, 2002-ben fogalmazta meg a központi kormányzat az iskolai osztályokon belüli társadalmi heterogenitás növelésének és az iskolák közti heterogenitás csökkentésének célkitűzését. A 2002-es közpolitikai paradigmaváltás kontextusát azonban a kilencvenes években uralkodó közpolitikai paradigmák felől érthetjük meg mélyebben. A közpolitikai paradigmaváltások vizsgálatának kutatásunk kiemelt figyelmet szánt, reményeink szerint ezen a ponton a diszkurzív logikák

⁵ A vizsgált időszakban az oktatási integrációs programmal részben átfedő szakértői kör dolgozta ki az Utolsó Padból Programot és egyéb sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekeket érintő szakpolitikákat, melyek célja az enyhe értelmi fogyatékosság kategóriájában felülreprezentált hátrányos helyzetű és roma gyerekek arányának visszaszorítása volt. Kötetünkben Erőss Gábor és Kende Anna elemzi az említett közpolitikai csomagot szociológiai illetve szociálpszichológiai szempontból. Az integrációs és az SNI-s közpolitikai csomag története számos ponton szétszálazhatatlanul összefonódik abból fakadóan, hogy a döntéshozók jelentős köre osztja azt a vélekedést, hogy az SNI és a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) kategóriákat hasonló érdekviszonyok tartják fogva, és ennek köszönhetően a célcsoportok is jelentős mértékben átfednek egymással.

megütközését, és azoknak az érvelési pozícióknak a nyilvánosságra kerülését tanulmányozhatjuk, amelyek később a közpolitikai programok tervezésénél döntő szerephez jutottak.

A paradigmaváltás közpolitikai értelmezéséhez a kuhni elmélet (1970) politikaelméleti irodalmából (Hall 1993) vettünk át fogalmi eszközöket. Hall szerint „forradalmi változást” eredményező „harmadik típusú” váltást olyan anomáliák, események idéznek elő, amelyek nem illeszthetők a paradigma kereteiben magyarázható tartományba. Ekkor radikálisan megváltoznak a közpolitikai eszközök, a célok, a kormányzási elképzelések, és a domináns közpolitikai diskurzus is. A kérdés mindig az, hogy hogyan eredményez paradigmaváltást, „közpolitikai törést” (Ball 2008) az elérhető kognitív tartalmak, problémadefiníciók és a normatív irányultságú, ideológiai alapú cselekvések összjátéka.

A továbbiakban a kilencvenes évek elejétől 2010-ig terjedő időszak elemzése következik.

3.1. A kilencvenes évek első fele: a „nemzetiségi” paradigmától a multikulturalizmusig

*„...a 90-es évek elejétől fogva, ott az az érdekes helyzet, már így visszatekintve 20 év távlatából, hogy azt a szót, hogy integráció, azt egyáltalán nem ismertük, tehát én magam, aki [...] [társadalomtudományt és nyelveket tanultam], és országgyűlési képviselő [voltam], biztos vagyok benne, így visszaemlékezve, hogy én ezt a szót nem használtam, mert nem tudtam, hogy mit jelent, és nem is gondoltam, hogy ennek valami jelentősége lehet. Ha nem egy egészen másik paradigmában gondolkoztunk akkoriban, és pedig ezt nemzetiségi paradigmának hívták. A nemzetiségi paradigma, az pedig az **ellenkezője** az integrációs paradigmának, számos ponton. Nem minden ponton, tehát van, ahol ugyanez. [...] És a szakma is állandóan értetlenkedett, hogy miért kell szembemenni egy olyan paradigmával, amiben felnőttünk, és ami mindenkinek az egyetlen keret volt a gondolkodáshoz.”*
(Politikus, majd 2002 után tanácsadó, HHH2)

A rendszerváltás idején szimbolikus jelentőségű kérdéssé vált a történelmi kisebbségek részére biztosítandó kollektív kisebbségi jogok ügye.⁶ Kisebbségi oktatási célokra, már az 1993-as közoktatási törvény elfogadása előtt, az 1990-es önkormányzati törvény elkülönített kiegészítő állami forrásokat. Széles politikai konszenzus övezte, hogy – kiterjesztve a kisebbségi kollektív jogok kedvezményezett körét – a történelmi kisebbségek közé felvegyék a cigány

⁶ A lépést az motiválta, hogy a hazai nemzeti kisebbségek számára kiterjedt kollektív jogokat biztosító rendszerváltó politikai értelmiség példát kívánt mutatni a szomszédos, nagy lélekszámú magyar kisebbségnek otthont adó országok döntéshozói számára.

kisebbséget is.⁷ Ebből fakadt, hogy az oktatásügyi napirendre a cigányügy a kollektív kisebbségi jogok és a kulturális identitás megőrzésének kérdéseivel együtt került fel, és hogy a szociális és etnikai különbségek kezelése, amikor egyáltalán megfogalmazódott a problémakör, a kisebbségi oktatáspolitikai hatáskörébe tartozott. Az elemzésben ezt a közpolitikai értelmezési keretet „nemzetiségi” (N) áramlatként jelöljük. A nemzetiségi áramlat 2002-ig jelentős befolyást gyakorolt az oktatáspolitikára, igaz, ahogy erről később szó is lesz, tartalmi kérdésekben lényeges hangsúlyeltolódások jellemezték már a kilencvenes éveket is.

Az államszocializmus alkonyán a minisztériumi struktúrában a cigányoktatás ügye a közoktatási főosztály illetékességi körébe tartozott. Az új paradigma értelmében a terület átkerült a Nemzetiségi Főosztályra, ahol aztán a kilencvenes évek közepén úgynevezett roma referátus (lényegében egy egyszemélyes iroda) állt fel. A terület azonban sokáig a közoktatás-politika perifériáján maradt, szabályozása és finanszírozása mindenekelőtt a főáramú oktatáspolitikához igazodott. A főáramú oktatáspolitikai irányokat követve készültek el a kilencvenes években a NAT-ot kiegészítő kisebbségi tantervek, tankönyvek, érettségivizsga-követelmények, majd a vonatkozó értékelési és ellenőrzési eszközök is.

A nemzeti kisebbségekre szabott nyelvtanító, kétnyelvű és anyanyelvű kisebbségi programok mellett az új normatív finanszírozási rendszerben 1992-től költségvetési forrást rendeltek a cigány felzárkóztató programokhoz.⁸ Ezeken a foglalkozásokon jellemzően csökkentett tantervű oktatás vagy tantárgyi korrepetálás folyt (Radó és Harsányi 1997) mindenfajta állami szintű tartalmi-tantervi megkötés nélkül. A cigány felzárkóztató programok hivatalos

⁷ Ekkoriban a „romaügy” képviselői a roma kisebbségi intézményrendszer felállítását az emancipációs küzdelem lépcsőfokának tekintették. 1990 és 94 között parlamenti képviselő interjúalanyunk emlékei szerint „(n)em volt érdekes, hogy kormánypárt vagy ellenzék, liberális, konzervatív vagy szocialista, mindenkinek tetszett. Már csak azért is tetszett, mert nem volt ezzel versengő gondolatmenet. [...] És hát erről mindenki meg volt győződve, hogy ha egyszer a nemzetiségeknek kell, és hát itt mindenki azért a romániai magyar nemzetiségből indult ki valójában, tehát az volt a valódi háttér minden gondolatnak, hogy ha én romániai magyar lennék, akkor mennyire örülnék, hogy Marosvásárhelyen van a Líceum, és lehet orvosi karra jelentkezni, és mennyire nem jó, hogy ennek a kérdésnek a felvetése pogromhoz vezet. [...] Tehát itt azt, amit Erdélyben csak szeretnénk viszontlátni, azt itt meg is tudjuk csinálni a gyakorlatban, kicsit ilyen kísértéképpen, fölajánlhatjuk a szomszédos országoknak, a mi kiváló ötleteinket. Hát ugye nyilvánvaló, ennek az egész kiindulópontnak a naivitása, utólag. Akkor nem volt nyilvánvaló.” (Politikus, majd 2002 után tanácsadó, HHH2)

⁸ Noha kis létszámú osztályokat, felzárkóztató, korrekciós csoportokat az eredeti elképzelés szerint csak alsó tagozaton szerveztek volna, elterjedt gyakorlat volt, hogy ezek az osztályok nyolc éven át megmaradtak, szegregált osztályként működtek. A kis létszámú nemzetiségi osztályok engedélyezése tetszetősnek tűnt azon döntéshozói csoport számára is, akik a kistéleplési iskolák fenntartása mellett kardoskodtak, és kistéleplési iskolákat preferáló normatív finanszírozási struktúrát harcoltak ki.

dokumentációjában a kisebbségi és etnikai programok elkülönítve szerepeltek, a roma tanulókat kizárólag felzárkóztató programokba vonták be. Az 1993-as kisebbségi törvény és a közoktatási törvény is átvette ezt a szabályozási logikát, de sem tantervi standardok, sem a témához szabott minőségirányítási rendszer nem készült egészen 1997-ig (Radó 1997, Forray 1994, Setényi 1996, Pik 1999, Menyhért 1999). A szabályozási és koncepcionális kérdések rendre összekeveredtek a cigány oktatási irányelvekkel kapcsolatos egyeztetéseken. Heves vita övezte például azt a kérdést, hogy a cigány gyerekek higiénés oktatására kitérhetnek-e a Kisebbségi Oktatási Irányelvek (Forray és Hegedüs T. 2003).

Egy általánosabb szinten a nemzetiségi paradigma komoly korlátját jelentette, hogy a roma oktatásügyet csak a többi, „hagyományos” nemzeti kisebbségi ügyekkel analóg módon volt képes elgondolni.

„Nekünk meg egyértelmű volt, megmondom őszintén, hogy a kisebbségi törvény megjelenését követően a világ legtermészetesebb dolga volt, hogy foglalkozzunk a roma kisebbséggel, mint nemzetiséggel az oktatás szempontjából.” (Minisztériumi felsővezető, N1)

A nemzetiségi diskurzus központi feltevése az az esszencialista jellegű axióma volt, hogy a kisebbségi identitás a személyiség leglényegét alkotja. Ebből következik a pozitív diszkrimináció elve, vagyis hogy az állam kötelességei közé tartozik, hogy támogassa a kisebbségi identitások megőrzését, és a célra kiegészítő forrásokat különítsen el. Ebbe a körbe tartoznak azok az önkormányzati kiegészítő normatívák is, amelyek kisebb osztálylétszámú nyelvi és kisebbségi kulturális oktatásra adnak lehetőséget, megteremtve a kisebbségi oktatási intézmények működési feltételeit.⁹

A kilencvenes évek kisebbségpolitika-történetében meghatározó jelentőségű az érdekegyeztetés elve, a közpolitikai beavatkozásokat a kisebbségi önkormányzatokkal és a kisebbségek képviselőivel folytatott folyamatos egyeztetés mellett alakítják ki. Ezen túlmenően a Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény (1993), a decentralizáció és intézményi autonómia közpolitikai területeken átívelő politikai programjával összhangban, felruházta a kisebbségi önkormányzatokat az intézményalapítás és -fenntartás jogkörével (vö. Berényi 2013 e kötetben). Finanszírozási okokból (Szüdi 1997), valamint a kisebbségi

⁹ A célra elkülönített költségvetési források ebben az időszakban nagyságrendileg 2%-át tették ki a közoktatás teljes állami finanszírozásának, ennek jelentős része a német kisebbségi oktatást fedezte (lásd a 10. lábjegyzet). Mivel a kormányzati intézmények nem folytattak tételes, évenkénti statisztikai adatgyűjtést a kisebbségi oktatási programok területi megoszlásáról, és nem vizsgálták hatékonyságukat sem, az adatok gyakran ellentmondanak egymásnak, kevéssé megbízhatóak (Forray és Hegedüs T. 2003: 167). A vegyes finanszírozási rendszerből adódóan azt sem lehet pontosan megállapítani, hogy mekkora költségvetési kiadást fordítottak kisebbségi oktatásra (Forray 1993).

csoportok alacsony népsűrűsége és létszáma miatt¹⁰ azonban a kisebbségi oktatás autonóm intézményrendszere sohasem alakulhatott ki Magyarországon (Radó 1997). Ezzel szemben hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a szabadon felhasználható normatívákat az önkormányzatok saját hatáskörben átcsoportosítják, így a többletforrások rendszerint nem jutnak el a „felzárkóztató” osztályokhoz. A finanszírozási visszaéléseket megfogalmazó kritikára a nemzetiségi diskurzus válasza az, minthogy az intézményfenntartókra autonóm cselekvőként kell tekinteni, akik képesek kompetens döntést hozni a lehetséges fenntartási formák megválasztását illetően.

*„...az adott közösségnél **senki** nem tudhatja jobban, hogy neki mire van szüksége. Inkább az, hogy sokkal inkább tovább kell dolgozni azon, hogy [a kisebbségi önkormányzat] minél függetlenebb legyen mindenféle tekintetben a helyi önkormányzatoktól. Azért van egy csomó olyan esetleges kötelék, amit jogszabály nem határozhat meg, de azért mégiscsak.”*
(Minisztériumi felsővezető, N1)

Vagyis – eszerint – a finanszírozási rendszeren valóban lehet és érdemes finomítani, az önkormányzati visszaélések azonban a paradigma keretei közt nem kezelhetők, mert a fokozottabb központi szabályozás a centralizált szocialista államigazgatás ellenében kiépített, helyi autonómiákra alapozott posztszocialista oktatásirányítási rendszer egészét kérdőjelezné meg. Annyi történhetett, hogy a finanszírozási eszközök finomítása jegyében 1998-tól a központi költségvetésben önálló tétellé vált (külön sorra került) a kisebbségi kiegészítő támogatás, és egyre részletezőbben fogalmazták meg a finanszírozási célokat annak érdekében, hogy korlátozzák az iskolafenntartó önkormányzatok forrásátcsoportosítási gyakorlatát.¹¹

A nemzetiségi politikai program másik lényeges előfeltevése, hogy az autonóm kisebbségi oktatási intézményrendszer kialakítása és finanszírozása hatékony

¹⁰ Mivel az 1992-es személyes adatok védelméről és a közérdekű adatokhoz való hozzáférésekről szóló törvény az etnikai és nemzetiségi származásra vonatkozó adatokat önbevalláshoz kötötte, csak közelítő becsléseink vannak a magyarországi kisebbségek lélekszámáról és területi eloszlásáról. A kisebbségi önkormányzatok becslése szerint 1990-ben a 400-600 ezres cigány népesség volt a legnagyobb lélekszámú, 200-220 ezren vallották magukat sváb/német származásúnak, 100-110 ezren szlováknak, a többi „történelmi” kisebbség (horvát, román, lengyel, szerb, szlovén, bolgár, görög, örmény, ukrán és rutén) pedig nem adta ki együttesen sem a magyar állampolgárok 1%-át.

¹¹ Egy másik elterjedt érvelési rend szerint a kisebbségi oktatási rendszer azért kontraproduktív, mert a kisebbségi gyerekek többsége nem tanul ezekben a programokban, a többségi családok közül viszont sokan a magasabb színvonalú (általában német) nyelvi oktatás és ezzel összefüggésben jobb társadalmi összetételű iskolák reményében választják azokat. Az oktatási statisztika szerint az 1990/91-es tanévben a kisebbségi oktatásban részt vevő gyerekek 75%-a német kisebbségi oktatásban tanult, az 1999/2000-res tanévre ez az arány már 84%-ra emelkedett (Halász és Lannert 2001).

eszköz egy a kisebbségi közösségek integritásának megőrzésére törekvő kormányzat számára. A kormányzati beavatkozások, az oktatási szolgáltatások a kisebbségi csoportra (mint nyelvi közösségre) irányulnak, az ellátási jogosultság a közösségi jogelvből fakad. A közpolitika a kisebbségi identitás megőrzését, az asszimilációs tendencia visszaszorítását és a kisebbségi tanulólétszám megtartását szorgalmazza.

A cigány közösségek heterogenitása, tagoltsága ugyanakkor megoldhatatlan problémákat teremtett, és végső soron a jogszabályi normalizáció akadályává vált (vö. Forray 1993: 231). A nyelvi kisebbségként elgondolt „cigány” beékelése a közpolitikai koncepcióba újra és újra megbicsaklott. Mivel a magyarországi cigány közösségek többsége magyar anyanyelvű, a többnyelvű csoportok pedig a nyelvoktatás hagyományos módszertanával és filozófiájával összeegyeztethetetlennek bizonyuló orális kultúrában jártasak, a romákat a (nyelvi) nemzeti kisebbségekkel analóg módon megcélzó ellátási logikák problémái a gyakorlatban azonnal kiütköztek. A kilencvenes években több kísérlet irányult ezek áthidalására. A cigány nyelvkönyvek tartalmára vonatkozó, egész évtizeden átívelő sikertelen konszenzuskeresési küzdelem jól példázza a paradox helyzetet:

„Na, még ebben az időben [a kilencvenes években] elkezdődött a két nyelv esetében is a szakmai grémiumok összehívása, hogy a nemzetiségi nyelvek analógiájára dolgozzák ki ezeket a követelményeket a két nyelvből, tehát a beás nyelvből, illetve a romani nyelvből. Hát ez nem ment könnyen, mert egyrészt nincs egy kánon, a mai napig sincs, és a másik az, hogy különféle nézőpontok ütköztek az írásbeliség tekintetében. Tehát a sztenderdizálás folyamata lényegében hosszan tartott, ezt tudom mondani.” (Minisztériumi felsővezető, N1)

3.2. A multikulturális (M) áramlat (1995–2002)

A kilencvenes évek közepére megkezdődött a „nemzetiségi” paradigma felbomlása, ekkorra datálható a *multikulturális* diskurzus térhódítása a minisztériumban. Forray (1998) szerint az 1994–1998 közti politikai ciklusban az oktatáspolitikát az államigazgatás különböző pontjain egy időben érvényesülő esszencialista *nemzetiségi* paradigma és a *multikulturális* megközelítés folyamatos összeakadásai jellemezték, ami a gyakorlatban egyre több közpolitikai problémához vezetett. A multikulturalizmus zászlóvivői úgy érveltek, hogy ezek az inkonzisztenciák a roma csoportot érintő társadalmi problémák (diszkrimináció, kirekesztés, jogfosztottság, az iskolák közti minőségi különbségek) átfedéseiből fakadnak (vö. Halász és Lannert 2001). A minisztérium nemzetiségi főosztályának cigány

ügyekkel foglalkozó vezetője (1995–1996) tisztában volt azzal, hogy egymást zavarják a törekvések, feloldani azonban nem volt képes az ellentmondásokat. Lassan bár, de haladt a főáramú közpolitikák adaptálása, az osztályvezető azonban nem ért el áttörést a romák oktatásával kapcsolatos helyi innovációk felkarolásában.

„Az én gondolkodásom nagyjából két dologban merült ki. Az egyik az, hogy hogyan lehet szép amerikai, scaling-up, tehát egy ilyen pilot-szerű projekteket hogy lehet rendszerszinten csinálni, ez az egyik. A másik, hogy hol lehet bekavarni ilyen mainstream politikába, ilyen kis apróságokkal, tehát hogy a NAT-nak lett egy külön kisebbségi oktatásról szóló másfél oldala. És ennek alapján lettek kisebbségoktatási irányelvek, amik roma oktatás szempontjából teljesen értelmetlenek voltak.” (Minisztériumi középvezető, FÁ1)

Az időszakban *multikulturális* közpolitikai közösségnek nevezhető csoport vitatni kezdte a *nemzetiségi* megközelítést, a nyelvi különbségeket előtérbe állító esszencialista felfogással szemben a kulturális elismerés politikája jegyében multi- vagy interkulturális oktatási gyakorlatok elterjesztésében gondolkodott (vö. Radó 1997). A *multikulturális* áramlat olyan elméleti keretet ígér az oktatáspolitikának, amelyik „egységbe ötvözt[i] a nemzetiségek és a cigányság oktatását” (Forray 1998: 53). A nyugat-európai és észak-amerikai példákat a maga szája íze szerint összeválogató, az asszimilációs törekvéseket elutasító gondolkodás a kisebbségi kulturális jogokra állampolgári alapjogként tekint. Ezt a kulturalista fordulatot tükrözi, hogy az oktatási tárca Nemzetiségi Főosztályán kiadott jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatási helyzetét értékelve már úgy fogalmaz, hogy „(a)z a pedagógiai gyakorlat ugyanis, amelyik nem veszi figyelembe az etnikulturális és szociokulturális sajátosságokat, kudarcra van ítélve” (Radó 1997: 20).

A *multikulturális* paradigma három fontos előfeltevéssel dolgozik. A *multikulturális* társadalom víziója olyan antirasszista nevelési elveken nyugvó közpolitikát szorgalmaz, amely a többségi társadalmat veszi célba: a tanárokat romológiai ismeretekkel vértézi fel (vö. Radó 1997), és a többségi diákokat is megismerteti a kisebbségi kultúrákkal.¹² Emellett a paradigma lényeges előfeltevése, hogy a cigány gyerekek tanulási kudarcra elsősorban nyelvi-kommunikációs deficitből ered. A szegregációs gyakorlat nem igazolható nyelvi vagy tanulási deficittel, ellenkezőleg, azt jelzi, hogy a magyar oktatási rendszer kudarcot vallott a változatos tanulói igényeket osztályszinten kezelni képes pedagógiai alkalmazásában. A cigányok „taníthatóságát” megkérdőjelező intézményi

¹² Az interkulturális oktatás fogalma (kisebbségi oktatási programelemként) 1995-ben került be a Nemzeti Alaptantervbe. A programok kisebbségi karakterének erősítése céljából a cigány nyelvoktatási programokat is elismerték, és kötelezővé tették a kisebbségi néprajzoktatást a cigány felzárkóztató osztályokban.

szereplők viselkedése az iskolarendszer rugalmatlanságával (hagyományos, lexikai ismeretátadáson nyugvó pedagógiai gyakorlatok) és adaptációs kudarcával, az iskola környezetének figyelmen kívül hagyásával áll összefüggésben. A paradigma kiútként a pedagógiai gyakorlatok modernizációját, a nyugati pedagógiai kísérletek hazai alkalmazását, a gyermekközpontú, differenciált ellátási formák szétterítését (Halász és Lannert 2001, Radó 1997), valamint a család és az iskola közti kommunikáció javítását javasolja (Radó és Harsányi 1997). Mindezzel összefüggésben a paradigma keretein belül magától értetődő, hogy a kisebbségi jogok (kulturális szocializáció, az identitás szabad választása) megfellelthetők valamiféle iskolai-pedagógiai tartalomnak, tananyagnak. Az iskola feladata a romák esetében a tanulmányi siker lehetőségének megteremtése és az identitás szabad választásának felkínálása mindenfajta asszimilációs elvárás támasztása nélkül (vö. Radó 1995).

A cigány felzárkóztató programokkal kapcsolatos kritikákra válaszul (anyagi visszaélések, kulturális tartalmak hiánya: Forray 1993, Oppelt 1997) a „cigány felzárkóztató programokat” a szabályozásban 1995-ben felváltották a „cigány kisebbségi programok”. Utóbbiak megteremtették a cigány nyelvoktatás lehetőségét, vagyis jogi értelemben nem történt más, minthogy a felzárkóztatás bélyegét lemosva, a roma oktatási programok végképp belesimultak a kisebbségi oktatás formái közé. Ugyanakkor a kisebbségi programok célját éppen az elismerés politikájának gyakorlati megvalósítása jegyében módosították: ennek értelmében a pedagógiai tartalmak vonatkozásában a hangsúly átkerült a mindkét fél bevonásával megvalósuló, kulturális különbségeket áthidaló pedagógiákra. A szemléletváltás hatására igazságtalanságként lepleződik le, hogy a cigány felzárkóztató programok addig alacsonyabb költségvetési támogatásban részesültek, mint a kisebbségi nyelvoktatás.

A multikulturális logika a 'szociokulturális hátrányt' és az iskolai beilleszkedési problémákat a csoport kulturális jellemzőjeként észleli, ebből adódóan a cigányok tömeges iskolai kudarcát is a csoport jellegzetességének tekinti. A „cigányság és a többség” kulturális és iskolázottsági különbségéből következik, hogy „van néhány kizárólag a cigány tanulók oktatásával összefüggő probléma. Ilyenek a cigány tanulók eltérő korai családi szocializációjából, a velük szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetésből és a cigányság szociális helyzetéből fakadó hátrányok.” (Radó 1997)

„A lényeg, az pedig az, hogy a cigányság esetében a nemzetiségi mivolthoz lényegileg hozzátartozik a felzárkóztatási szükséglet. Nem mindegy, hogy két fogalom statisztikailag együtt fordul elő, vagy pedig lényegileg összekapcsolódik. Ez itt az igazi kérdés. És ezt abban a koncepcionális keretben, ami a nemzetiségeknek valamiféle lényegiséget tulajdonít, nem lehet meg sem érteni ezt a problémát, hogy itt probléma van. Mert ha a nemzetiségi létnek

van valamiféle lényegi tartalma, akkor abban a pillanatban a népléleknél vagyunk, és a nemzetkarakterológiánál, és mi más lenne a cigányok nemzetkarakterológiájának az egyik meghatározó eleme, mint az elmaradottság és a szegénység, és iskolázatlanság, és teszem hozzá, egyébként a bűn, ami a vérükben van, szóval borzasztó dolgok következnek ebből.” (Beosztott minisztériumi alkalmazott, 2002–2004, HHH2) – érvelt visszatekintve a megközelítés egyik későbbi kritikusa.

A hetvenes évek óta a cigányok iskolai kudarcának kérdése egy olyan felület volt, amelyen az oktatási rendszer egészének kritikáját megfogalmazhatta a kritikai szociológiai iskola. Ez a hang jelent meg az államigazgatásban a *multikulturális áramlat* képviselőivel. „A magyar iskolarendszer és a cigányság egész egyszerűen nem kompatibilis” – hangzik a sommás megállapítás a minisztériumi jelentésben (Radó 1997: 19). „Az oktatás célja nagy általánosságban, hogy segítse a gyermekek személyiségének fejlődését, s felruházza a boldoguláshoz szükséges legfontosabb készségekkel és tudással. [...] ha erre nem képes – márpedig a cigány gyerekek esetében tiszteletet parancsoló egyéni erőfeszítések és ritka kivételek ellenére – jól dokumentálhatóan nem képes, akkor kudarcot vallott. Az iskolai kudarcokat okainak feltárása során kölcsönös sikertelenségről beszéljünk.” (Radó 1997: 19) Noha 1994–1998 közt az ágazati irányítás, legalábbis a politikai retorika szintjén a roma oktatásügy mögé állt, 2002-ig nem jelent meg elkülönült közpolitikai területként.

*„De gettóban volt a történet, sokkal inkább gettóban volt, mint azóta bármikor. Merthogy ilyen akaratlanul is, én is hozzájárultam a gettóhoz. Attól a pillanattól kezdve, hogy a [Fodor] Gábor behívott, nagy hátszelet adott nekem, bizonyos területeken **marha** nagy intenzitással el lehetett kezdeni nyomulni, de ettől a pillanattól kezdve nem volt ember abban a baromi nagy ocsmány szürke házban, aki ne azt mondta volna, hogy ezzel menjetek a [M1]-hez. Vagy azért, mert le akarta pattintani a dolgot, vagy azért, mert a [M1] jól csinálja. De ennek megint az lett az eredménye, hogy ilyen gettóvá vált az egész történet.”* (Minisztériumi középvezető 1994–96, FÁ1)

Egy évvel később a fenti interjúalanyt helyettes államtitkárrá nevezték ki, amitől ő azt remélte, hogy így majd kiterjesztheti befolyását más közpolitikai területekre, *„de a roma ügyek tekintetében akkor is egy gettó maradtam”*. Nem sikerült a minisztérium osztályait sem együttműködésre bírni. *„Akkor nagyon egy ilyen, kicsit civilizálatlan, olyan gyanús és perifériális terület volt.”*

A tudományos mezőben a kilencvenes évek eleji korlátozott érdeklődést követően a kvantitatív szociológiai kutatások ismét a roma tanulók rendszerszintű oktatási kudarcát kezdték vizsgálni. Az oktatásszociológiai kutatások fő állítása, hogy az oktatási szegregáció és a roma tanulókat sújtó diszkrimináció

egyéb formái – dacára a közpolitikai beavatkozásoknak – töretlenül fennmaradtak a rendszerváltást követően is (vö. Havas és tsai 2002, Havas és Liskó 2004).¹³ Az oktatási rendszert a tanulmányok érvelése szerint a „szeparációs érdek” mozgatja, a főáramú iskolák kinyomják a cigány tanulókat a speciális iskolákba, illetve kapun belül fenntartott szegregált oktatási formákba (kis létszámú osztályokba, gyógypedagógiai és felzárkóztató osztályokba) terelik őket annak érdekében, hogy elkerüljék, hogy a szülők a „lábukkal szavazzanak” (Havas 2000), vagyis elvigyék máshova a gyerekeiket. A „szegregációs nyomás” Havas (2000) szerint egyfelől (a) a többségi szeparációs törekvésből fakad; másfelől (b) a gettósodásból, vagyis a több erőforrással bíró nem cigány lakosság elvándorlásából ered, és mindezt tetézi (c) a cigányok áramlása a városi gettók felé (Radó és Harsányi 1997).

Más szerzők (Farkas és Jakab 1996, Kertesi és Kézdi 1996) a roma csoport kirekesztettségével hozták összefüggésbe, hogy esetükben az iskolai kudarc és a társadalmi hátrány (szegénység, munkanélküliség, rendezetlen életmód, az iskolai normák elutasítása) együtt jár. Kertesi és Kézdi (1996: 21) kutatásai szerint a cigány tanulókat begyűjtő iskolák lényegesen gyengébbek az országos átlagnál, a gyenge iskolai teljesítmény a családi szocializációs mintákból és az iskolaéretlenségből következik. Javasataik szerint az oktatáspolitikai beavatkozásoknak a családra kell összpontosítania, az iskola minőségi javítását célzó oktatáspolitikák helyett az iskola előtti nevelést és az óvodalátogatást ösztönző beavatkozások hatékonyabbak.¹⁴ A *multikulturális* megközelítés képviselői az utóbbi állásponttól elhatárolódtak, szerintük asszimiláció helyett a kormányzati politikának sokkal inkább az eltérő, csoportspecifikus szükségletekre adott hibás intézményi válaszokon, vagyis a kirekesztés rendszerszintű mechanizmusain kellene változtatnia (Réger 1994, Radó 1995, Liskó 1996, Oppelt 1997).

A kilencvenes években szupranacionális donorszervezetek támogatásával (az EUs PHARE-program, a Világbank fejlesztési programjai), illetve a Soros-programok segítségével a nonprofit szektor is lendületet kapott, és az oktatás-

¹³ A kutatások szerint a roma többségű iskolák száma 2000-ben 126 volt, 2004-re 178-ra emelkedett.

¹⁴ Vö. Kertesi és Kézdi (1996: 21): „Elhibázottnak tartunk minden olyan programot, amely nem a gyerekek felzárkóztatásával, hanem az iskola színvonalának emelésével, közvetve igyekszik hátrányos helyzetű cigány tanulókon (is) segíteni. Így például elhibázottnak tartjuk – nem alapelvei, hanem gyakorlata miatt – a nemzetiségi-kisebbségi fejkvóta programot, amely megfelelő ellenőrzési rendszer hiányában nem gondoskodik arról, hogy az erre a célra szánt pénzeszközöknek azt a részét, amit az iskolák cigány tanulóik felzárkóztatása címén vesznek fel, valóban arra is költsek. [...] igen nagy szükség van olyan programokra, amelyek valamilyen kerülő úton a családi szocializáció elégtelenségeit igyekeznek pótolni. Ezek a programok két nagy veszélyt rejtenek magukban: 1. ha túlságosan eltávolítják a gyerekeket családjuktól, s ezzel a családi kötelékek erejét gyengítik, 2. ha szegregálják a gyerekeket.”

politika-formálás és kísérletezés lényeges terepévé vált. A Soros-programoknak kimondott célja volt az is, hogy a hazai civil szektort megerősítsék, bizonyos értelemben megeremtsék, és a kísérleti programok tanulságait, a programelemeket felkínálják az állam részére.

A civil szféra és a tudományos mező szereplői közül jó néhányan az integrációs közpolitika zászlóvivőivé léptek elő a kétezres években; ezt a személyes munkakapcsolaton, aktivista múlton és közös meggyőződésük révén fonódó epiztemikus közösséget (Haas 1992) nevezzük a tanulmányban 'HHH-közösségnek'. Az integrációs diskurzus a korábbi politikai gyakorlattal szembefordulva fogalmazza meg az integrációs politika ideológiai alapjait. A HHH-közösség képviselőinek narratívájában a korábbi paradigmától való elhatárolódás, annak stigmatizálása a központi elem, a romák indokolatlan értelmi fogyatékosként minősítése pedig olyan botránykő, melynek orvoslása nem halogatható. 2002 után a minisztériumokban vagy a háttérintézményekben korábban befolyással bíró, a területen szakértősködő multikulturális közösség tagjai diszkvalifikálódtak a közpolitikai mezőben.

4. A DESZEGREGÁCIÓ PARADIGMÁJA MEGJELENIK A KÖZPOLITIKAI NAPIRENDEN

„...a lényeg a politikában, mégiscsak szimbólumokon áll vagy bukik, és ez a szimbóluma, tehát ez a két fogalom, ez emelkedett a paradigmaváltás szimbólumává, az integráció meg a pízsi. És ahogy ez következett, minden megváltozott.” (Minisztériumi tanácsadó, HHH2)

A 2002. áprilisi országgyűlési választásokon szocialista-liberális koalíció került kormányra. Az SZDSZ-es oktatási miniszter az oktatási deszegregációt nevezte meg programja egyik prioritásaként. A következő nyolc évben az oktatási integrációs közpolitikai diskurzus hangsúlya fokozatosan eltolódott, a kutatás során – a diszkurzív és irányítási eszköztárbeli hangsúlyváltások mentén – három konceptuálisan elkülönülő időszakot azonosítottunk: a deszegregációs (2002–2004), az integrációs (2004–2007) és az esélyegyenlőségi (2007–2010) szakaszt.

2002-ig a HHH-áramlat az államigazgatáson kívül helyezkedett el. Kingdon (1996) modellje szerint a közpolitikai változás három, a „közpolitika-formálódás labirintusán” keresztül folyó „áramlat” találkozásánál alakul ki. Kritikus pontokon a „probléma”, a „közpolitika” és a „(aktuál)politika áramlata” találkozik, és ezeken az egybeesési pontokon nyílnak meg a közpolitikai „lehetőségek ablakai”, ekkor új problémamegfogalmazások kerülhetnek fel a közpolitika napirendjére, és megtörténhet a közpolitikai váltás.

A 'problémaáramlatot' a társadalomtudósok kutatásai és az emberi jogi aktivisták által felszínre hozott szegregációs és diszkriminációs esetek alkották. A PISA 2000 vizsgálat szerencsés pillanatban „fókuszáló eseményként” (mint fogalmat lásd Kingdon 1996) irányította a figyelmet a magyar oktatási rendszer minőségi problémáira és szelektivitására, lényeges szerepet játszva a reformok belpolitikai akadályainak elhárításában. A „politikai áramlatnak” nyitotta meg az utat röviddel a PISA-eredmények nyilvánossá válását követően a 2002-es országgyűlési választás. Az új oktatási miniszter – miután a korábbi kormány nem foglalkozott a nemzetközi összehasonlítás nyilvános értékelésével – felismerve a PISA-ban rejlő retorikai és politikai legitimációs lehetőségeket (vö. Berényi és Neumann 2009), már a legelső politikai üzeneteiben foglalkozott a PISA-eredmények értelmezésével és a beavatkozási lehetőségek latolgatásával. A PISA retorikai gépezetének mozgósítása a választási kampány idején megalapozta azt, ahogyan a későbbi miniszter hivatalában a közoktatási problémákat észlelte és értelmezte. Beiktatása után saját szakértelmére¹⁵ és tanácsadóira támaszkodva jelentősen átstrukturálta az oktatáspolitikai napirendet. Magyar Bálint minisztersége alatt számos reformintézkedés született a PISA-vizsgálatra hivatkozva, az eredmények értelmezését az SZDSZ oktatáspolitikai holdudvarának világképéhez, céljaihoz igazítva (vö. Delvaux és Mangez 2008). A PISA-ra mint „külső tekintélyre” (Steiner-Khamsi 2003) kiegészítő legitimációs forrásra támaszkodhatott a „reform-miniszter”¹⁶ és az őt körülvevő szaktanácsadók.

A 2002 májusában kiadott szocialista-liberális kormányprogram deklarálta a kormánykoalíció elköteleződését a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése iránt, és vállalta, hogy megállítja a romák társadalmi szintű leszakadását. A konkrét intézkedések túlnyomórészt az oktatáspolitikai hatáskörébe estek, de bejelentették a telepfelszámolási program elindítását és az antidiszkriminációs jelzőrendszer aktualizálását is, külön kitérve a romák kirekesztését eredményező diszkriminatív gyakorlatok szankcionálására. Mindemellett elsősorban a neoliberális gazdaságpolitikát és az emberjogi diskurzust egyaránt felvállaló SZDSZ ideológiai örökségének tudható be a téma kiemelése, még akkor is, ha taktikai okokból a párt kampánya során erről nem esett szó. Az EU-csatlakozás előszobájában a kormány számára számottevő politikai motivációt jelentő uniós indirekt normatív kényszernek ugyancsak köszönhető, hogy az esélyegyenlőség a kormányprogram horizontális irányelvei közt jelenhetett meg.

¹⁵ Az egészségügyi kutatócsoportnak adott interjújában (2008) a miniszter a PISA-eredmények méltányossági hatásai kapcsán kiemelte, hogy: „...szociológus a végzettségem, világosan láttam azt, hogy egy-egy probléma mögött mi rejtőzhet.” (HHH4)

¹⁶ Egy alaposabb elemzés azt is kimutathatná, hogy a PISA-nak konstitutív szerepe volt abban, ahogyan Magyar Bálint felépítette a „reformminiszter” politikai reprezentációját.

Összetettebb kérdés, hogy a „közpolitikai áramlat”, vagyis a közpolitika kognitív dimenziója (ötletek, alternatívák és megoldások) hogyan alakult. A következő rész ezzel a kérdéskörrel foglalkozik részletesebben.

4.1. A közpolitikai folyamat aktorai és színterei: kognitív és szervezeti elemzés

Kik léptek be új szereplőként az államigazgatásba, milyen tudások jelentek meg a kétezres évek elején a közpolitika-alakítás erőterében, és hogyan alakítottak az újonnan érkezők az intézményi struktúrákon annak érdekében, hogy a tudásuk kormányzásképpé váljék?

4.1.1. A közpolitika kognitív dimenziója (2002–2006)

„...[A]mit mi 20 évvel ezelőtt tudtunk, tehát, ha mondjuk Havas Gábort vagy Ladányit, vagy nem tudom én bárkit, vagy Solt Ottiliát valaki olvasott volna, mondjuk a mostani döntéshozók közül, akkor már tudták volna, hogy hát, bizony, bizony az elgettósodó térségekbe valamit nagyon speciális irányítással kéne csinálni. Nem csinálták. Majd 2006-ban fölismertük, hogy hú, de súlyos a helyzet. Ezt tudtuk 2000-ben is, vagy tudtuk 10 évvel ezelőtt is, hogy nagyon súlyos a helyzet. Ennyit erről. Az egészségügyön kívül, vagy az egészségügy mellett, mondom, az oktatásügy az egyik legjobban megkutatott, ez a foglalkoztatáspolitikai, amiben viszonylag sok kutatás és sok adatnak nevezhető valami áll rendelkezésünkre. És ez már mindenképpen segíti azt, hogy például kormányzati politikát lehet erre alapozni.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

Az új közpolitikai terület megfogalmazásában a bürokratikus ismeretek mellett lényeges szerepet játszottak különféle diszciplináris tradíciók és civil tapasztalatok; a kutatási eredmények és a korábbi civil tevékenység előkészítette a területet a politikai beavatkozás számára. A korábbi oktatáspolitikai döntéshozatali mechanizmusokhoz képest alapvető változást hozott, hogy 2002-től kezdve azelőtt csekélyebb politikai befolyást gyakorló tudományos diszciplínák képviselői működtek közre a közpolitikai problémadefinícióban. A tudósok, a szakértők és a gyakorlati szakemberek hálózata a közpolitikai folyamatot társadalmi morfológiájuk, diszciplináris hagyományaik és normatív állásfoglalásuk mentén alakították.

A kétezres évek második felében dominánssá váló szakmai diskurzusok diszciplináris előfeltevéseit, vetélkedését és kiegyezését részletekbe menően elemeztem az Oktatás és gyermekesély kerekasztalról készített esettanulmányban (Neumann 2010). Ezúttal az elemzésben arra összpontosítok, hogy

a különböző tudáshorizontú szakértői-politikai lobbik hogyan alakították a közpolitikai folyamatot, hogyan küzdöttek a saját világmépükből fakadó politikai cselekvési modellek érvényesítéséért, és milyen konfliktusok adódtak az eltérő problémaértelmezésekből.

A kritikai szociológia vált 2002-es kormányváltást követően a közpolitika egyik leglényegesebb szakmai bázisává. A kritikai szociológia a közoktatás „szелеkciós mechanizmusait” a diszkriminatív iskolai gyakorlatokkal, a szegregáció intézményesült formáinak fenntartásához fűződő érdekviszonyokkal, valamint a pedagógiai problémáknak etnikai és kulturális okot tulajdonító tanárok „pedagógiai fatalizmusával” látja összefüggésben (vö. Berkovits és tsai. 2007: 3–4). A kritikai szociológusok politikai pályafutását mindvégig meghatározta az az álláspont, hogy az oktatáspolitikában a roma tanulók társadalmi integrációját és a fogyatékos tanulók inklúzióját célzó közpolitikákat külön kell kezelni, hiszen a problémák a látszat – a pedagógusok által hangoztatott álláspont – ellenére nem egy töről fakadnak, a roma tanulók nem eredendően gyengébb képességűek. Ellenkezőleg, a politikának éppen annak a mítosznak a lebontása mellett kell elköteleződnie, amely a kulturális különbséggel magyarázza a kritikus szintű iskolai alulteljesítést. A kritikai szociológiai tudás elsősorban a deszegregációra és az „indokolatlanul fogyatékosnak minősített” gyerekek többségi iskolákba helyezésére törekvő kormányzati lépéseket sürgetett. A deszegregációs oktatáspolitikai az iskolákat a társadalmi együttélés tereként tételezi, az iskolai folyamatokba való beavatkozástól a társadalmi térbeli elkülönülés csökkentését és egy jövőbeni integrált társadalom megalapozását reméli. Ennek érdekében az elkülönülést szorgalmazó középosztályt és a pedagógusokat kell meggyőznie arról, hogy az integrált oktatás voltaképpen „mindenkinek jó”.¹⁷

A kritikai szociológiai szakértelemmel karöltve jelent meg az állam horizontján a nemzetközi szervezetek (pl. a European Roma Rights Center), hazai jogi szaktudással felvértezett szakértők és aktivisták, valamint baloldali értelmiségiek által képviselt *emberi jogi paradigma*.¹⁸

¹⁷ Míg a kilencvenes években – a hetvenes–nyolcvanas évekbeli szelektív településfejlesztési koncepciót elutasítva és az abban kódolt egyenlőtlenségeket – a kritikai szociológusok a települések autonómiája és a kistélepülési iskolák fenntartása mellett foglaltak állást (lásd a csenyétei kísérletet), a kétezres években ez a kérdés már megosztotta őket. 2002 után, az integrációs politika kialakításában részt vállalók a kistélepülési iskolafenntartás kérdéskörét elsősorban a gettósodó iskolák problematikájával azonosították, és egyre határozottabban a többcélú kistérségi iskolafenntartási társulásokat ösztönző finanszírozási megoldások és a szélsőségesen kis létszámú iskolák bezárása mellé álltak. A kistélepülési intézményeket mindenáron fenntartani akaró szemlélet a csoportfinanszírozás bevezetésével végleg vereséget szenvedett. Az általános iskolai feladatellátási helyek száma 1990–1995 között folyamatosan növekedett (3723-ról 4010-re) majd azt követően egyre csökkent (2010-ben már csak 3343 volt).

¹⁸ Az emberi jogi paradigmát képviselő civilek az antidiszkriminációs jogszabályi rendszer

4.1.2. A HHH-közpolitikai közösség identitása és hitvilága (2002–2006)

Nassehi (2008) szerint a közpolitikai folyamat egy speciális „tudásgazdaságot” hoz létre, amelyben az aktorok „piaci” sikere annak függvénye, hogy ötleteiket mennyiben képesek politikai problémákra lefordítani. Az elemzett közpolitika esetében az akadémiai diszciplináris tudások a politikai környezetben, az államigazgatás bürokratikus logikájával érintkezésben új típusú kormányzási tudást hoztak létre. Az integrált oktatáspolitikával kapcsolatos döntés-előkészítésben a minisztériumi rutinnal ellentétben kevésbé támaszkodtak a háttérintézményekben termelt tudásra, és háttérbe szorították a korábban befolyásos szakértőket.

A minisztériumi háttérintézményekben készülő tanulmányok jellemzően kevésbé kritikus képet adnak az oktatási rendszerről: pedagógiai irányultságú, valamint fenntartói szempontokra érzékeny megközelítést képviselnek.¹⁹ Ezzel a tudásbázissal is vitába bocsátkozott a kritikai oktatásszociológia, a kirekesztés dinamikáit tanulmányozó városszociológia,²⁰ és a liberális politikai hagyományból és a nemzetközi emberi jogi szervezetek emancipációs diskur-

megalkotását, a közvetlen és a közvetett diszkriminációs esetek jogi definiálását, és diszkriminációs eseteket vizsgáló független szakmai testület, a későbbi Egyenlő Bánásmód Hatóság, felállítását sürgették (Farkas 2003, Farkas 2005, Kádár 2004).

¹⁹ Az Országos Köznevelési Intézetnek (OKI), majd jogutódjának, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetnek (OFI) belső struktúrája és kutatási profilja a romaügyi terület esetében a mindenkori minisztériumi struktúráat tükrözte. 2003-ig a kutatások elsősorban irányítási kérdésekre, az iskolai kudarcok okaira és a kisebbségi oktatásra összpontosítottak. „folyamatosan az OKI átalakult, tehát úgy alakult át mindig, hogy először, ha jól emlékszem, olyan volt, hogy felnőttoktatási központ. Tehát igen, Kisebbségi és Felnőttoktatási központ, azt hiszem ez volt a neve. És ott volt a roma referens, aki igazából is roma volt, tehát ez volt az elképzelés, hogy roma kutatók dolgozzanak ott. Csak ez valami miatt nem jól működött. Nem tudom, hogy mi volt ennek az oka. Tehát hogy ez még Halász előtti vezetésnek az elképzelése lehetett, hogy nemzetiségként volt besorolva egyáltalán a roma téma. Tehát voltak szlovák nemzetiség, meg különböző itt élő nemzetiségeknek referensei, és a romát is egy ugyanilyen státuszban tartották.” (Kutatószakértő, FÁ13) 2003 és 2008 között egy kis kutatócsoport foglalkozott esélyegyenlőségi kérdésekkel, elsősorban az iskolafenntartók szempontjai felől közelítve a kérdéshez (Mayer és Németh 2005, Németh 2004). Tanulmányaikban koherens, stratégiai alapú kormányzati megközelítés érvényesítése, valamint a HHH és a főáramú oktatáspolitikák összehangolása mellett érvelnek (Radó 2003). Transznacionális szervezetek megrendelésére is készítettek közpolitikai elemzéseket (Világbank: Németh és tsai 2003, Unesco: Farkas és tsai. 2008), és bár a világbanki jelentés alapvetően támogatta az integrációs politikát, a szerzők és az integrációs oktatási program fejlesztői közt komoly vita alakult ki a tanulmány megállapításairól, ami arról is szólt, hogy kinek az illetékességébe tartozik az integrációs politikai program értékelése.

²⁰ A közép-kelet-európai országokkal összehasonlítva Magyarországon – az 1970-es évektől kezdve – páratlanul gazdag szociológiai kutatómunka övezi a társadalmi és etnikai kirekesztés kérdéskörét.

zusból merítő tudásra támaszkodó közpolitika. A közösség egyik legaktívabb tagja így fogalmaz:

„Ez egy alapvetően szociológiai típusú tudás. Szerintem ez a mi szemléletünkben az új. Csökkennek ugyan a viták az oktatásirányításnak a belső döntéshozóival, de az látszik, hogy az egy nagy küzdelem volt, hogy mi fordítsunk a reflektorokon, és mondjuk a roma oktatásügynek ezt az általános, korábbi megközelítését, ami arról szólt, hogy a gyerekben keressük a problémát, és a cigányokhoz kell jobban érteni, tehát mondjuk ezt a roma pedagógiai megközelítést ezt mi le tudjuk cserélni, és mindig a számok mögé állunk, és azt mondjuk, hogy lehet ezt mondani, de egyébként a ti pozitív és elszigetelt példáitok azok semmit nem eredményeztek az elmúlt 10 évben.” (HHH21)

A kritikai szociológia statisztikai bizonyítékokat szolgáltatott (elsősorban a roma és HHH-s gyerekek területi eloszlásáról és materiális tanulási környezetéről) a döntéshozóknak álláspontjuk megalapozására és a reformdiskurzus mozgásban tartására. Havas és Liskó 2002-es és 2004-es iskolai szegregációs kutatásának statisztikai eredményei a döntéshozók narratívájának kihagyhatatlan részévé váltak. A kritikai szociológia az oktatásügyi szereplők érdekeire és motivációira vonatkozó ok-okozati típusú állításokat fogalmaz meg; ebben az érvelési logikában az iskolai szegregáció és a romák tanulási kudarc a sztereotip viselkedésekből, a tanárok rasszizmusából, a térbeli szegregációból, az iskolai szelekciós mechanizmusokból és a középosztály szeparációs igényéből fakad. Mit jelentett a paradigmaváltás ebből a perspektívából?

„[M]ondjuk egy szlogenszerűen úgy lehetne mondani, hogy a cigány gyerekek iskolai kudarcra, az az oktatási rendszer kudarcra, és nem fordítva” (HHH18)

A kirekesztés materiális és társadalmi-területi értelmezéséből kiinduló szociológiai kutatások a szegregált iskolákra irányították a közpolitika irányzékát. A társadalmi igazságosság egalitárius-redistributív elképzelését valló HHH-közösség a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés és az egyének közötti versengést torzító faktorok megszüntetését szorgalmazta, ami feltételezi azt is, hogy az állam azonos tárgyi, finanszírozási és szakmai feltételeket biztosítson minden tanulónak bürokratikus tekintet nélkül. Az iskolai szegregációs folyamatokat az önkormányzatok forrásokkal (az „etnikai fejpénzzel”) való visszaélése cementezi be; így bizonyos oktatási formák nem szándékolt hatásának eredménye a roma tanulók látszólag törvényes szegregációja. Kisegítő osztályokat hoznak létre az értelmi fogyatékosként kategorizált gyerekek számára, és a cigány gyerekeket alacsonyabb követelményeket állító, kevésbé képzett tanárok tanítják (vö. Kaltenbach 2001; Havas 2000).

„Arra használták, hogy a jaj, hát akkor teutánad is ilyen normatívát kérünk, akkor ti egy osztályba mentek. [...] Persze, túl könnyű volt ezt félrehasználni, meg ezt azért akkortájt mindenki mondta, azt hiszem a Bálintnak, de leginkább a [MO1]-nek, aki az egészet kidolgozta, hogy ez túlon túl könnyen félrehasználható, de aztán mégiscsak megtörtént. [...] De mondom, van egy nagyon erős szegregációs igény. Amikor a tanárok azt mondják, hogy azért nem veszem fel az én középkelet-ázsiai iskolámba ezt a cigány gyereket, mert akkor a többiek elviszik a gyerekeiket, és akkor én is a cigány iskola leszek, ehhez semmiféle, se kis létszámú osztálynak a szükségessége, se pénzügyi motiváció vagy ellenmotiváció nem szükséges.” (Minisztériumi felsővezető, HHH5)

A paradigma központi előfeltevése az, hogy az iskolai szegregációs gyakorlat az előítéletes, utcaszinten dolgozó aktorok (pedagógusok, helyi bürokraták) összjátékából fakad. A sztereotip viselkedésű, rasszista tanár toposza a HHH-döntéshozók világszemléletében központi helyet foglal el, ezzel szoros összefüggésben született meg az a szimbolikus döntés, hogy a közpolitika szakítson a kisebbségi célcsoport-képzéssel, és a korábbi „színvak” optikára cserélve a kulturális és gazdasági értelemben deprivált családok gyerekeit vegye célba.

„...94-ig voltam képviselő. [...] Mondjuk ahhoz nekünk **semmi** közünk nem volt, [...] a [FÁ1] javaslata volt a felzárkóztató normatíva. És a Magyar Bálint, akiben, ezt el kell ismerni, mindig volt nyitottság és készség arra, hogy ezt a dolgot komolyan vegye, tehát hogy hogy lehet a hátrányos helyzetűek vagy a romák iskoláztatási esélyeit növelni, tehát ez ügyben lehetett rá hatni, ha úgy tetszik. Tehát ő ezt lelkesen bevezette, és 5 perc alatt kiderült, hogy ez is a szegregáció egyik eszközévé válik, és kvázi másodlagos kiegészítő osztályként kezdenek működni a felzárkóztató osztályok. [...] az egész kezdemény egy jó szándékú volt, ezt tudom speciel, de kétségtelen balul sült el.” (Szakértő, HHH1)

A szociokulturális hátrány jogszabályi definíciója szintén a szociológiai értelmezést követi.

„[...] (T)ényleg azt a határt kellett meghúzni, [...] ez egyrészt pénzkérdés is, meg másrészt, hát szociológiai kérdés is, hogy most melyik az a végzettség, amikor a szülő hát képtelen segíteni még a gyerekének.” (Jogász tanácsadó, FÁ3)

„Tulajdonképpen azzal, hogy a definíció nagyon szélesre volt húzva, és bele volt keverve a cigányszármazás, azzal lehetetlen lett volna a deszegregáció.” (HHH2)

egészíti ki az érvelést interjúalanyunk. Ezzel összhangban a probléma definíciójában is lényegi elmozdulás történt: a korábbi romapedagógiai tudásrezsimit felváltotta és stigmával jelölte meg a szociológiai problémaészlelés.

„Szeretnénk a pedagógusok szemléletét, attitűdjét is megváltoztatni ebben a kérdésben, főleg azért, mert Magyarországon a kétezres évek elejére kialakult egy nagyon erős roma-

pedagógiai irány a cigányokkal kapcsolatban. A szemlélet sem volt megfelelő. Ezt átalkítani mindenképpen olyan továbbképzésekkel lehet, amelyekben a továbbképzésnek van egy ilyen fókusza.” (Szőke Judit az OOIH vezetője az OKNT 2006. január 12-i ülésén)

A színvak állami beavatkozás²¹ – miközben alapvetően igyekszik eltekinteni a tanulók származásától – a romák etnikus karakterét a rasszizmussal súlyosbított kirekesztésben és a diszkriminációs tapasztalatban ismeri fel. Noha elismeri, hogy a romákat sújtják legerőteljesebben elnyomó és kirekesztő strukturális hatások, az antidiszkriminációs, emberi jogi diskurzus jegyében kitart amellett, hogy mindenkinek azonos állami szolgáltatás jár.

„Én ebben hiszek, amit mi csinálunk, és azt gondolom, hogy ez hosszú távon előremutat, és a kormányzat is ezt gondolja, tehát azt látom, hogy itt kormányzaton belül megszűnt ez a, volt erről a vita, 2002 környékén volt ez a vita, hogy etnikus vagy nem etnikus, vagy színvak vagy. Énszerintem ez nagyjából lecsengett.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

A „mindenkinek ugyanazt” közpolitikai programja és a kulturális különbséget kitakaró politika az iskolai szelekciós folyamatokat strukturális hatásokkal és érdekeltségi kényszerekkel magyarázza, a veleszületett képességeket pedig egyenlőnek tételezi. Elhatárolódik az etnikai és kulturális különbségekre összpontosító politikai beavatkozástól, mert utóbbiban azt a lehetőséget látja, hogy a tanárok előítéleteit növeli és legitimálja a problémaészlelésüket. Az integrációs paradigma szerint a korábbi közpolitikai gyakorlat, ugyan nem mindig szándékoltan, de etnikai szegregációhoz és pénzügyi visszaélésekhez vezetett. A HHH-közösséghez tartozó döntéshozók szemében taktikai és szimbolikus jelentőségű lépés, hogy a nemzetiségi programokat, a felzárkóztató pedagógiai foglalkozásokat és a szociális beavatkozásokat a közpolitika szintjén egyszer s mindenkorra külön kell választani.²²

„...[M]i abban az értelemben valóban nem akartunk a romákról beszélni, ahogy a roma pedagógia beszél, mert nem akartuk ezt a kérdést ebben a stigmatizáló, sztereotipikus közegben tárgyalni. Tehát ahogy ti is nyilván százszor találkoztatok azzal, hogy hogyan kezdik el ab-szart a cigányokról beszélgetni emberek, akik annyit nem tudnak, hogy van három alcsoportja a cigányoknak. Tehát ez volt az egyik része. Mi azt mondtuk, hogy ebben

²¹ A színvak-szintudatos politikák közti választás, illetve az etnikai kategorizáció, adatgyűjtés kérdésköre (vö. Kállai és Szajbély 2009 és Szajbély 2009) a rendszerváltás óta forró téma a magyar nyilvánosságban. A HHH-közösség politikai állásfoglalását a vitában legvelősebben a Bernáth Gábor (szerk.): *Esélyegyenlőség – deszegregáció – integráló pedagógia* (Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht. 2008) című kötet foglalja össze.

²² A HHH-közösség képviselői egybehangzóan elítélik a korábbi közpolitikát, amiért az a cigányoknak inherens „felzárkóztatási szükségletet” tulajdonít.

a közegben nem folytatunk dialógust, mert csak veszíthetünk. A másik az egy politikai, taktikai lépés volt, hogy ha lehet, akkor vegyük le az előítéletességet a megoldásokról, tehát van probléma elég, ne csináljunk még újabbat. Ha egy színtudatos kommunikációt üznénk ebben a kérdésben, akkor a rasszisták, vagy az előítéletesek sokkal erősebben ellenállnának.” (HHH21)

*„... (A)zért ez egy nagyon álságos dolog, hogy valaminek a nevét megváltoztatják, a tartalom meg ugyanaz marad. [...] (A)mikor 2002-ben egy nemzetközi konferencián voltam, és beszéltünk arról, hogy Magyarországon a cigány nemzetiségi programja, az cigány **felzárkóztató** program néven fut, és mikor ez ellen szóltunk, akkor cigány nemzetiségre változtatták, de **tartalmában**, kötelező felzárkóztató elemeket tartalmaz, akkor a tőlünk kicsit balra lévő országok képviselői nem értették, hogy ez hogyan lehetséges olyan országban, vagy nemzetiségi dolgok biztosítása címén szociális programokat kezelnek állami pénzezen. [...] És azt gondolom, hogy ez paradigmaticus váltás volt, ami 2002-ben áttört, hogy kettéválasztották szakmapolitikailag a kettőt.” (Fejlesztési programok tervezője, HHH3)*

4.1.3. Tétek és ellentétek: a közpolitika intézményesítése

A következő részben a központi államigazgatás intézményi térképének átalakulásáról lesz szó. A 2002 és 2010 közti reformok elválaszthatatlanok az EU Strukturális és Kohéziós alapok forráselosztási mechanizmusaitól és irányítási logikájától.²³ Az EU-s pályázati források új fejlesztéspolitikai intézményrendszer, félig autonóm kormányzási teret hívtak életre, az alternatív, konkurens szakpolitika-alakító intézmény, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelentősen csökkentette a minisztérium súlyát a közpolitika-alkotásban²⁴ (vö. a 3. táblázat). A kívülről érkező pénzforrás átrajzolta az oktatáspolitikai erőteret, annál is inkább, mert 2003-tól egyre csökkentek az állami, önkormányzati közoktatási ráfordítások (Hermann és Varga 2011). Az EU részéről megfogalmazott támogatási kritériumok és elszámoltatási követelmények ismerete is szükséges ahhoz, hogy megértsük, hogyan vált fontossá a diszciplináris tudások politika számára releváns formába öntése.

²³ A közoktatási célú uniós programokról lásd a 4-es táblázatot a függelékben.

²⁴ Részletesebben lásd Bajomi és tsai (2007: 38–40). Egy közpolitikai tanácsadó az EU-s források hatását ironikusan a következőképpen jellemezte: „Magyarországon alibi politika-alkotás és politikaalkotást pótló és helyettesítő fejlesztés folyik. [...] A policy alkotás, mint olyan, gyakorlatilag megszűnt. Viszont nagyüzemben folyik fejlesztés, mert hogy rengeteg, a nyugat-európai polgárok zsebéből kilopott pénzt kell elkölteni oktatásra, ezért az a fajta tendencia, ami 10 éve, sőt gyakorlatilag 1987 óta folyamatosan benne van az oktatáspolitikai reflexeiben, hogy ahelyett, hogy policy választ adnánk egy dologra, ráköltünk egy kis pénzt, ez most uralkodóvá vált.” (Tanácsadó, FÁ1)

2002 és 2005 közt egyelőre még az Oktatási Minisztérium volt a közpolitika-formálás fő terepe. 2002 őszén felállt a Hátrányos helyzetű és roma gyerekek oktatásáért felelős miniszteri biztos hivatala. A kormány azt hangoztatta, hogy a romák társadalmi kirekesztése olyan komplex feladatot jelent, amelynek megoldását a hagyományos közpolitikai területektől elrugaszkodva kell újragondolni. A terv az volt, hogy hat minisztériumban neveznek ki romaügyi miniszteri biztosokat, végül azonban csak az Oktatási, a Foglalkoztatáspolitikai- és Munkaügyi Minisztériumban, valamint a Miniszterelnöki Hivatalban intézményesült a pozíció. Magyar Bálint oktatási miniszter a miniszteri biztos kinevezése után hamar értekezletet hívott össze, hogy az éves költségvetésben korábban nem tervezett programok finanszírozását megoldja. A pozíciót 2002 és 2004 közt betöltő miniszteri biztos így emlékszik vissza az alkalomra:

„...[A]z első miniszteri értekezleten Magyar Bálint megkérdezte tőlem minden államtitkár előtt, hogy 200 millió forint elég-e indulásnak? Amire én sem igent sem nemet nem mondtam, csak meresztettem a szememet. És mondta, hogy jó, akkor 200 milliót itt most összedobunk, és nem tudom, mint a filmekben, vagy még ilyen filmet sem láttam, hogy akkor kinek mennyi pénze van, és az államtitkároknak ott kellett nyilatkozni. Mindenki persze csöndben volt, és miután önkéntes bedobással, szegregációellenes törekvésre nem volt, ezért véletlenszerűen rámutogatott az államtitkárokra, hogy kinek mennyit kell bedobni a közösbe, hogy összegyűljön a 200, és így meglett a 200 millió forint.” (Minisztériumi felsővezető, HHH10)

A miniszteri biztos hivatala közvetlenül a miniszter alá tartozott 2006-ig, a kormányváltás után azonban az új szocialista miniszteri vezetés idején megszűnt a pozíció. Ekkor a titkárság – a minisztérium formális hierarchiájából továbbra is kiemelve – az oktatási államtitkár közvetlen irányítása alá került.

Az interjúkban számos történet érzékelteti a HHH-közösség elhatárolódását a minisztériumi intézményi struktúráktól, ellenszegülését a bürokratikus munkakultúrával szemben. Az államigazgatásba belépők többsége az emberi jogi paradigma képviselője, korábban roma jogérvényesítő civil szervezeti aktivista, vagy társadalomtudományi végzettségű szakember, többen maguk is roma származásúak. Közigazgatási tapasztalat híján gyakran megszegették a bürokratikus államigazgatási rituálékat és kimondatlan szabályokat, amit egyébként nem is tartottak hatékonynak. Az öntudatos elkülönülésből, az átmenetileg megtelepedők öntudatából eredt az a konfliktus, amit kultúrák összecsapásaként élt meg mindkét oldal. Az EU-s forráselosztás tervezésében és koordinációjában közreműködő szakember ironikusan állította szembe a tervezési ciklus zárásával továbbálló „yuppi” munkamorálját és az ejtőernyős, velejéig civil roma harcosokét:

„Mondom, [...] kedves, helyes fiatal, jó adminisztrátorok. [...] Azért nekem itt volt az első tapasztalatom, ez egy olyan technokrata szemléletű világ, ezek a fiatal, őnekik ez a munkahelyük, egy viszonylag jól fizető ... munkájuk, és akkor délután 4-kor egy más világ kezdődik az életükben és eltűnik. Ez a fajta ilyen lánglelkű izé, hogy civilben vonal, ahonnan én érkezem, hogy életem és véretem a roma gyerekekért, ez ebben nincsen benne” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH18)

A HHH-közösség döntéshozóinak narratíváját katonai metaforák jellemzik, különösen hogyha arról esik szó, hogy hogyan folytak a tárgyalások a minisztériumban, miként szereztek erőforrásokat a közpolitika javára, és később hogyan védtek meg az „ügy” programszintű elkülönülését az EU-s források elosztásáról szóló tárgyalásokon.

...a minisztériumban akkor teljesen természetes, egészséges politikai állapot volt, hogy a szociké [MSZP] volt a politikai államtitkárság, és az SZDSZ-é volt a tárcavezetés. És soha nem hoztunk meg egyetlen egy kérdésben sem döntést anélkül, hogy a Hiller rá ne mondta volna az áment. Addig küzdöttünk, és a Magyar Bálint ehhez kifejezetten ragaszkodott, hogy addig az ő asztalára ne kerüljön egyetlenegy ügy sem, amíg az végig nincs harcolva az összes lépcsőkön, amit kell nekünk végig járni ahhoz, hogy neki már ne kelljen azzal foglalkozni, munkálkodni, hanem csak aláírja a végső döntést. Mert hogy bizalmi alapon választotta ki a saját vezetőit, tehát amit én mondtam, abban ő megbízott, csak annak a véghezvitelét és mechanizmusát kellett – ez volt a munka, ez volt a feladat – végiggezgetetni, és akkor ő már becsukott szemmel aláírta utána ezeket a döntéseket, ha ezek végig voltak veszekedve.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH18)

2006-ig a HHH-közösség által kezdeményezett irányítási stratégia elsősorban jogi és fiskális beavatkozásokra korlátozódott. A tudományos tudások mellett civil részről²⁵ pragmatikus, társadalmilag beágyazott tudásszerzési stratégiák, munkamódszerek is bekerültek az államigazgatásba.

„Ez azért érdekes, mert azért egy széles kapcsolati rendszer, és hogy ez a szemlélet egyszerűen bekerült az oktatásirányításba, amit 2002 előtt egyszerűen civilként ezt Soros-keretből csináltuk.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3)

A kisebb részben állami forrásból, túlnyomórészt azonban a Soros Alapítvány, majd a PHARE-programok által támogatott iskolafejlesztési, alternatív pedagógiai pilótaprogramokat most megkísérelték rendszerszintre emelni. A kilencvenes évek alternatív, innovációs programjaiban tapasztalatot szerző

²⁵ Nemcsak erre a szűk területre jellemző a váltás 2002 után, a liberális miniszter holdudvara-ként más pozíciókban is megjelent ez a tudástípus, a közoktatási államtitkár (2002–2006) például korábban iskolaigazgatóként a reformpedagógiai kísérleti hálózat tagja volt.

szerreplők a projektorientált, felelősségek elosztását rendszerező cselekvési logikát, az elszigetelt „innovációk” és fejlesztési tudás szétterítésének igényét hozták az államigazgatásba.²⁶

*„Tehát nyilvánvalóan kell egy bizonyosfajta tudás ahhoz, hogy a civil tapasztalat átmenjen a kormányzatba. A szerencsés esetben civilek vannak egy darabig legalábbis a kormányzatban. Én azért azt tapasztaltam, hogy a civil típusú emberek bekerülése a kormányzatba, az mindig jó, és egészségesen fertőzi ott jó értelemben a közeget. És mindig elcsodálkozom ezek a minisztériumi emberek akkor, hogy »Jé, ez nem is csak egy hülye civil, aki ott szokott a bozótban harcolni, hanem esetleg van valami tapasztalata!« Tehát nagyon jó, és mi is **nagyon-nagyon** sokat tanultunk ott a minisztériumban.”* (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH11)

„(A)z volt határozottan a véleményünk, hogy pontosan az állam, ami nagyon nehezen reagál, érzékeny a társadalmi problémákra, és rettentően fontos az, hogy a nagyon rugalmasan működő civilszervezetek által kipróbált innovációk, ha eredményesnek tűnnek, akkor igenis, azt át kell forgatni egy állami tevékenységgé.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3)

A bürokratikus és a civil racionalitások először a közoktatási törvénymódosítás javaslata nyomán kialakuló kodifikációs alkuhelyzetekben ütköztek meg, ez volt a HHH-közösség első kísérlete a bürokratikus kormányzási gyakorlat kibil-lentésére. Ehhez azonban előbb el kellett sajátítani a bürokratikus irányítási játszmák szabályait:

„És a jogszabályok annyira, annyira elárasztottak bennünket, nem csak horizontálisan, hanem vertikálisan is: tehát van törvény, van az utasítás, van ez, van az, tehát mindig, amit mi szerettünk volna, arról valamilyen módon sikerült valahogy kibújni, egy másik módosítónak az utasításával. Tehát egész egyszerűen tíz embernek kellett volna folyamatosan, állandóan jogszabályokat olvasni, és azt lesni, hogy melyik ügyosztály hol módosítja ezt úgy, hogy tulajdonképpen csak meg...e azt, amit szerettünk volna.” (Minisztériumi alkalmazott, HHH11)

²⁶ Tartalmát tekintve új elem volt az „innovatív” tanításmódszertan és a vezetési képességekre fordított kormányzati figyelem. Magyarországon a Közoktatási Modernizációs Alap (KOMA) finanszírozta az első innovációs programokat 1995-től, a program azonban egy-egy kísérletező iskolára korlátozódott. A Soros oktatási programok közül a Lépésről Lépésre Program volt az egyik legsikeresebb, noha ez is csak az iskolák egy szűk körére terjedt ki. Az „önfejlesztő iskolák” hálózata (szintén Soros-program) más logika alapján szerveződött, a cél itt olyan eljárások kialakítása volt, amelyek az iskolák szervezeti folyamatait újíthatják meg. A Roma önfejlesztő iskolák alprogram roma többségű iskolákba küldte társadalomtudós szakértőket és iskolafejlesztők párosait, akik közösen adtak tanácsot az iskolák fejlesztésére.

Az elbeszélések egyik kulcsszereplője a közoktatási szakállamtitkár volt, aki a minisztérium vezető beosztású jogászáként 1985 óta foglalkozott az oktatási törvény gondozásával. Az interjúk elbeszélésekben az elmúlt évtizedek közoktatás-politikájának szimbolikus, központi alakjaként tűnik fel, akinek a törvénykezés integritása, átláthatósága, koherenciája feletti őrködés a feladata. A jogszabályi egyeztetés a HHH-közösség elbeszéléseiben az előíró-szabályozó, bürokratikus logika és a folyamatközpontú, menedzseri gondolkodás összeüt-közéseiről szólt. De megkérdőjelezte a bürokratikus eljárások dominanciáját a közoktatás-fejlesztési főosztály akkori vezetője is, aki nem sokkal azelőtt tért vissza angliai és amerikai tartózkodásáról.

„... főnököm lett a [közoktatási szakállamtitkár], aki pedig egy kodifikáló ember, aki, és akkor ugye az első pár napban már akkorákat csattantunk össze, hogy borzasztó. Hogy hát miért mondom én, hogy ez nincs rendben? Mondjuk, hogy befogadó iskola. Benne van a törvényben, mondtam, és akkor mi van? Benne van a törvényben. Tehát ő, aki úgy gondolja, nem rossz szándékú ember, egy jogász ember. Úgy gondolja, benne van a törvényben, akkor azt úgy kell csinálni. [...] Mondtam, »te Géza, nekem te előírhatod, hogy nekem az van a munkaköri a leírásomban, hogy én teneked operáljam meg a vakbeledet...«.” (Minisztériumi vezető, FÁ1)

Az idézett szakállamtitkár azonban másban látja a bürokratikus kormányzási kísérletek kudarcát. Szerinte a központi hatalom gyakorlását az korlátozza, hogy „egy olyan ország, ahol nem divat betartani a jogszabályokat, ott egyszerűen én... hát ott nincs mit tenni.”²⁷ A 2002 és 2005 közti időszakban a HHH-közösség nagy erőket mozgósított a jogi környezet megváltoztatása érdekében, jogászokat kért fel arra, hogy a törvénymódosítási tárgyalásokon képviseljék az „ügyet”, és segítsenek a jogi és a finanszírozási ösztönzők kombinációján alapuló dizájn kialakításában.

„Mi, az Oktatási Minisztérium meg a [z oktatási integrációs] hálózat is nagyon szabályozáscentrikus volt. Én hiszek abban, hogy egy csomót szabályozással el lehet intézni. [...] És még a szabályozásban mindig látunk lehetőségeket, mert arra jöttünk rá, hogy hiába akarjuk ösztönözni az önkormányzatokat jól felfogott anyagi izébe, ez nem működik, ennél erősebb eszközök kellene. És az erősebb eszközt nem tudok mást, csak a szabályozást. Más nincs. És a szabályozás egyrészt a közoktatási törvénynek a módosítása,

²⁷ A közoktatási államtitkárt 2010-ben elbocsátották a minisztériumból. Visszatekintve úgy értékelte, hogy a közoktatási törvény azért vallott kudarcot, mert „a világ rohadt komplikált lett az elmúlt 20 évben, és hát valóban nagyon nehéz azt megérteni egy pedagógusnak egyrészt, hogy a gyerekek is vannak jogai, a szülőknek is vannak jogai, és hogy valahogy az iskola, az nincs jogilag a tanuló fölé rendelve, hanem egy mellérendeltségi kapcsolatban kellene élni egymással.” (Minisztériumi felsővezető, FÁ3)

és ebbe kell, ez egy folyamatos harc, hogy minél több mindent beleszúrni, nagyjából tudjuk is, hogy miket kéne.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer vezető munkatársa, HHH7)

Sáska (2007: 152–153) a rendszerváltás utáni liberális oktatási kormányzat politikai ideológiáját elemző tanulmányában a 2002–2006-os politikai ciklust az oktatáspolitikai pszichologizáló fordulataként jellemzi, bizonyítékként a „gyermek mindenekfelett álló jogát”²⁸ és az „absztrakt gyermeket” előtérbe helyező törvényt módosításokat emeli ki. Egy a nemzetközi emberjogi harmonizáció kidolgozásában közreműködő szakértő emlékei szerint az innovatív hozzáállású HHH-közösség a minisztérium intézményi konzervativizmusával került szembe (a törvény vonatkozó passzusait pár hónappal később átemelték az egyenlő bánásmód törvénybe). Úgy véli, a minisztériumi technokrácia soha sem lett volna képes megvalósítani a reformot:

„Azt csinálni, hogy gyerekek, itt van a roma integráció, majd a szakapparátus ezt megcsinálja, akkor vagy kijött volna belőle valami, vagy nem jött volna ki belőle, vagy valami púpos gyermek, ez egy teljesen elutált és megvalósíthatatlan probléma, vagy megoldás jött volna ki belőle. Szóval azt nem lehetett másképp csinálni. Mert ez elvileg korábban is létezett, tehát minden kormány oldalakat írkált össze az ő programjában a roma integrációról korábban is. Ezt intézményi oldalról [...] nem lehet sajnós, nekem ez meggyőződése, ezt nem lehet másképp csinálni.” (Jogász szakértő, HHH23)

A miniszteri biztosi hivatal egyik első célja az iskolai szegregációt eredményező, visszaélésekhez vezető normatív finanszírozási rendszer átalakítása volt. A szakértők emellett javasolták egy társadalomtudományi tudásbázisból mérítő országos tanácsadó hálózat felállítását, amely a szegregált és szegregálódó iskolákat támogatja és felügyeli a deszegregációs politika megvalósítását.

²⁸ Hivatkozás a közoktatási törvény 2003-as módosítására [4. § (15)], ami Sáska szerint a gyermek pszichológiai dimenzióinak (egyéni képességek) szabályozására törekszik: az oktatási ellátás (1) nem róhat aránytalan terhet a gyermekre, (2) a gyermeknek „minden lehetséges segítséget meg kell kapnia ahhoz, hogy kiteljesítse a képességét és tehetségét és fejlődjön a személyisége” és végül (3) a gyerekkel kapcsolatos kérdésekben az érdekeit szem előtt tartva a számára legkedvezőbb döntéseket kell meghozni (Sáska 2007: 152). Sáska (2007: 152–153) szerint 2002 és 2006 között a kormány szokatlanul sok ponton változtatott a közoktatási törvényen. 1993 és 2005 közt 983 helyen módosították a törvényt, 451 módosítást 2002 áprilisa és 2005 szeptembere közt fogadtak el. A 2010-ben beiktatott kormány gyakorlatát látva mindez persze eltörpül. A 2010-től kezdve hatalmon lévő konzervatív kormányzat a közoktatási törvényben az elmúlt 20 év téves oktatási kormányzásának szimbólumát látta, az oktatási államtitkár szerint a számos módosítás következtében a törvény túl bonyolulttá, értelmezhetetlenné vált az utcaszintű aktorok számára, emiatt teljesen új alapokra kell helyezni a törvénykezést. 2010-től az oktatási tárca politikai projektje bürokratikus eszközökkel kívánja helyreállítani a klasszikus, hierarchikus hatalmi viszonyokat az iskolában („a gyerekek jogainak és kötelességeinek egyensúlyát”).

„Szerintem van ez a civil dolog, ahol a hálózatépítésnek a lényege, hogy nem konkurenci-aként kell a másakra tekinteni, hanem együttműködő partnerként. Most egy civil ember, ha nem együttműködik a többiekkel, akkor meghal. Meg hát ez a civil gondolkodás, főleg a rendszerváltás után, hogy van a nagy semmi, és neked vannak a nagy ötleteid. És meg kell találni a forrásokat, ami humánerőforrás és tárgyi forrás.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3)

A decentralizált rendszerben az adatgyűjtés hiányosságai és az iskolák hétköznapi tevékenységének követésével kapcsolatos problémák a kormányzási ambíciók komoly korlátját jelentették, az információs szakadékra és az ellenőrzési problémákra a megoldást elsősorban a terepre küldött szakértők jelenlététől remélték. 2003 januárjában felállt az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH), és kezdetét vette az új célok elérésére alkalmas irányítási eszközök kidolgozása és kipróbálása. Az OOIH a pedagógiai szakértői rendszertől és a pedagógiai intézetektől tudatosan független terepszakértői gárdát képzett. A szakértők kiválasztásában a társadalomtudományos képzettség és a roma származás egyaránt lényeges volt. A kistérségi koordinátorok jelentették a garanciát arra, hogy a szociológiai tudás megkerülhetetlen tényezőként megjelenjen az önkormányzatok és az iskolák hétköznapi életében az egész országban, és hogy az oktatási kormányzat képviselőiben kikényszerítsék a korábbi szegregatív oktatásszervezési gyakorlatok felülvizsgálatát. A kistérségi szakértők a roma deszegregáció nevében, az állami szabályozás kikényszerítőiként mozogtak a terepen, számukra mindig az volt kérdéses, hogy konkrét esetekben az iskolafenntartó önkormányzatokat és az iskolákat milyen gyakorlati előnyök és szankciók révén tudják deszegregációs intézkedésekre készíteni.

Kezdetben négy régióból 45 olyan 'bázisiskolát' választottak ki, ahol magas volt a roma tanulók aránya. Noha logikusnak tűnt volna az alternatív pedagógiai műhelyekben felhalmozott tudás beépítése, de annak a stratégiai jelentőségű álláspontnak a védelme, hogy az integrációhoz speciális módszertani tudás kapcsolódik, gátat szabott az alternatív iskolarendszerben felgyűlt tudás felhasználásának.

„Mi azt választottuk [...], hogy nyílt pályázattal kerestünk olyan iskolákat, akikben látunk fantáziát, mert már eddig is innovatívnak mutatkoztak, azt állítják magukról, hogy az ő iskolájukban nincsenek szegregációs formák, hajlandók is az integrációs pedagógiai rendszernek megfelelően a saját gyakorlatukat átvilágítani, és ha az azzal nem egyezik, a fejlesztést elindítani. Alig találtunk 45 olyan iskolát, akikkel ezt a munkát el tudtuk volna kezdeni, és ezek is nagyon-nagyon vegyes összetételűek. Ugyanis alternatív módszerekkel dolgozó iskolák vannak Magyarországon, viszont az is a feltételünk volt, hogy hátrányos helyzetű gyerekeket integráltan neveljenek. Ilyet nem nagyon találtunk. Tehát az alternatív iskolák majdnem megfelelnek ezeknek a feltételeknek, amelyeket elmondtam, de a legnagyobb probléma az volt, hogy vagy nem volt ott hátrányos helyzetű gyerek, vagy

csak hátrányos helyzetű gyerek volt. Olyat, hogy megfelelő aránnyal, 15-20 százalékos hátrányos helyzetű aránnyal dolgozott volna egy iskola, a legkevesébe találtunk." (Szőke Judit, az OOIH vezetője az OKNT 2006. január 12-i ülésén)

A bázisintézményeket az integrált oktatás ideáltípusaiként képelték el, szerepük az integráció gyakorlatával kapcsolatos tudás terjesztése lett volna. Egy évvel később azonban a bázisiskolai program központi finanszírozása megszűnt. Az interjúalanyok emlékeiben ez a kezdeti szakasz az aranykor időszakának számít.

„[A]z elképzelés az az volt, hogy létre kellene hozni valami olyan szervezetet, ami országos, erőteljes hatásköre van, erőteljes jogosítványai, és elkezd valamiket közvetíteni az intézmények felé, az önkormányzatok és iskolák felé, hogy márpedig legyenek hatékonyabbak a hátrányos helyzetű, meg a roma gyerekekkel kapcsolatban. Ők sem mondtak többet. Tehát hogy legyen valami olyasmi, ami ellenőríz, ami rávesz, ami csinál valamit. Tehát hogy erős legyen meg országos, ez a két dolog volt” – emlékezett vissza a hálózat vezetője. (HHH7)

2004-ben, az első Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Erőforrás Operatív Programjának (HEFOP) indulásakor a hálózat vezetőjének kezdeményezésére a szervezeti egységet a minisztériumból áthelyezték a fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe, és addigra a HHH-közösség által kidolgozott, oktatási integrációt célzó EU-s pályázatok koordinációja is a hatáskörükbe került. Azzal a céllal, hogy egészen a tantermi gyakorlatok szintjéig menően átformálják az intézményi működési logikákat, kidolgozták az Integrált Pedagógiai (keret)rendszert (IPR).

„Mondjuk, ha a diákokat nézzük, akkor az IPR, az nagyon szépen leírja ezt a rendszert. Hát magára, mondjuk a gyerek fejlesztésére úgy tekint rá, hogy az egy projekt. Hogy beérkezik valahogyan a gyerek. Az a gyerek, az nem úgy érkezik be, hogy jön a nagy semmiből, és délután 4 órakor meg elmegy a nagy semmibe, hanem mögötte van egy család, ugye, elsődleges szocializációs tér. Az iskola azt megismeri, és abból a körből átemel minél több dolgot, hogy a gyerekeknek ismerős legyen az iskolában. Aztán ezzel folyamatosan kommunikál, kapcsolatot tart, épít.” (HHH3)

A támogatott iskolák vállalták, hogy beillesztik az IPR-t az iskolairányítási dokumentációba és újragondolják a hétköznapi működésüket. Az IPR-rel megkísérelték a tantermi folyamatokat is az integrációs politika hatáskörébe vonni: ekkorra tehát túllépett a politika a szociológia leíró perspektíváján, és a tanárok attitűdváltására és az iskolai módszertanok megváltoztatására törekedett.²⁹ Ezzel összhangban a kistérségi szakértők pedagógiai szakismeretei is

²⁹ „Én hiszek abban, mint kooperatív tanulásszervezésnek a fő gondolkodója itt Magyarországon, én hiszek abban, hogy ha van egy struktúra, akkor könnyebb átvenni a szemléletet is.” (EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3) A horizontális tanulás vált az innováció és az iskolafejlesztés egyik kulcsfogalmává. Az oktatási integrációs politika

egyre inkább felértékelődtek, ezt tükrözi az integráló iskolák tanárainak egyre fokozottabb bevonása.

4.1.4. A HHH-közösség térnyerése az államigazgatásban

A közpolitikai tétet emelte az Európai Strukturális Alapok megnyílása, a programtervezés és forráselosztás körüli tárgyalások megindulása. Az egyik első sikerként könyvelték el az integrációs politika képviselői, hogy az EU-s forrásokból oktatási célra fordítható összegek elosztásáért felelős Sulinovában külön „HHH-integrációs” program és azt koordináló szervezeti egység jött létre. Az EU és a minisztérium delegáltja közti tárgyaláson eredetileg azt javasolták „Brüsszelből”, hogy a PHARE-programokhoz hasonló logikát követve az oktatási integrációs programot a szakképzési terület alá sorolják, a HHH-közösség azonban a javaslatot magától értetődően az előítéleteken alapuló, téves logikát követő beavatkozások közé sorolta.

„Talán nem véletlenül, ez egy nagyon szépen elterjedt mítosz, hogy a cigányoktól az is nagy teljesítmény, ha szakmunkásokká válnak, tehát ezeket a falakat kellett ott szépen lebontani, meg szétbombázní, és megteremteni annak a lehetőségét, hogy az oktatási integrációt ne ebben a régi paradigmában gondoljuk el, és egy külön kezelendő program, egy külön kezelendő pénz álljon ennek a rendelkezésére.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH21)

A koncepcionális különbségek számos jelentésrétegét hordozzák a tervezési folyamatról beszámoló interjúszövegek. A nyolcvanas évektől kezdve napirinden lévő tudományos vitákat követő szimbolikus határvonal választja el a HHH-közösséget és a gyógypedagógiai közösséget (erről lásd Eröss és tsai 2009, valamint Kende 2013 tanulmányát e kötetben). A szociokulturális hátrány és az „igazi fogyatékoságok” oktatáspolitikai és szimbolikus elkülönítése a diskurzus egyik központi eleme. A kritikai szociológia szerint a képességek diskurzusa a tanulási problémákat és az iskolai kudarc okait a családban és a gyerekben lokalizálja, és medikalizálja a társadalmi problémákat.³⁰ A HHH-közösség részéről a programtervezés értelemszerűen a romák gyógypedagógiai és általános iskolai

kialakítói számára az iskolák közti hospitálások az attitűdváltás hatékony ösztönzőjének tűntek. A hálózatosodás emellett komparatív előnyöket ígért az iskoláknak a helyi oktatási rendszerben. Az OOIH időközi értékelése azonban számos „rossz gyakorlatot” is megtalált (Arató és tsai. 2008).

³⁰ Berkovits és Oblath (2008) alapos kritikai elemzés alá vonta az ún. „áfogyatékoságok” kérdéssel foglalkozó gyógypedagógiai és szociológiai szakirodalmat, valamint a két tudomány kapcsolatát érintő szakmai vitákat. A fogyatékosügyi politikák genealógiáját tárgyalva jegyzi meg, hogy a gyógypedagógia gyakorlati megközelítésével szemben a

szegregációját tárgyaló tudományos kutatások (pl. Havas és tsai. 2002, Havas és Liskó 2004, Kertesi és Kézdi 2004) főbb megállapításait követte.

„A sajátos nevelési igény egy progresszív dolognak tűnik, mert mintha a szolgáltatások oldaláról közelítenénk meg a kérdést. Hogy azért pakolom őket egybe, mert nekik valamiből több kell. Én azt állítom, hogy a cigányoknak nem kell több. Vagy a hátrányos helyzetűeknek nem kell több, az iskolának alapfeladatuként kezelni kellene a különböző háttérből érkező gyerekek dolgát. Nem fogadom azt el, hogy én, mint hátrányos helyzetű valaki, én többszolgáltatásra vagyok jogosult. Az iskolának olyannak kell lenni, ez az alapcucc.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programvezető, HHH7)

2004 és 2006 között a HEFOP forráselosztási logikája a roma és HHH tanulóknak integrációjával kísérletező iskolák pedagógiai és módszertani fejlesztését helyezte előtérbe. Azonban számos szereplő továbbra is a programtervezés gyengeségeként tartja számon, hogy a HEFOP-programok forrásait elsősorban tanárképzésre és „pedagógiai modernizációra” fordították.

„...[A]lapvetően ez az NFT 1-es történet, ez képzésekre épül, tehát a tevékenységeknek, a pénzeknek a legnagyobb része az képzésekre megy el. Én pedig nem hiszem, hogy a képzések túlságosan hatékony eszközök ebben a kérdésben...” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH21)

Noha a képzések jelentős részben megegyeztek a főáramú kompetenciafejlesztési programban kínált képzési tartalmakkal (kooperatív technikák, csoportmunka, egyéni teljesítménykülönbségekre érzékeny pedagógiai módszerek), egy tartalmában nagyon hasonló továbbképzési csomag került forgalomba „integrációs pedagógia” néven kifejezetten az integráló iskolák tanárai számára. Úgy tűnik, a HHH-közösség jóllehet „nem hisz” a mélyreható attitűdváltozásban, ekkorra belátta, hogy szakmai programok révén találhatja meg a pedagógusokkal közös nyelvet.

„És ezekkel a jó kis módszerekkel, ezzel a sokkal gyerekközpontúbb módszerekkel a gyerekek sokkal lelkesebbek. Pont ezért ez a programnak az eleme, hogy a cigány gyerekeket nem kezdték el jobban szeretni sajnos, viszont ezekkel a módszerekre iszonyatosan nyitottak. És iszonyú hamar kapnak, már három kooperatívan megtartott óra után azt látják, hogy sokkal lelkesebbek a gyerekek, és sokkal könnyebb velük haladni.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, HHH18)

kritikai szociológia normatív előfeltevése szerint az iskolai kudarc társadalmi és organikus okai (a nevelés és a természet) elválaszthatóak (Berkovits és Oblath 2008).

A szimbolikus elkülönítés igényét tükrözi a két közpolitika fejlesztési terminológiája, a társadalmi integráció a HHH esetében és az inklúzió/befogadás az SNI esetében. A 2007 és 2014 közti tervezési ciklusban az SNI-közpolitika beolvadt az 'elfogadó iskola: minőségi oktatás és hozzáférés mindenkinek' elnevezésű TÁMOP zászlóshajó programba, a főáramú közoktatás-fejlesztési programok sorába. Kitartó küzdelem árán külön programelem maradt azonban a HHH-integrációs program, igaz, 2007-től egyre nagyobb hangsúly került a pedagógiai módszertanra, és megváltoztak a pályázati kiírások célkitűzései és a beavatkozási területek kijelölése is.

4.1.5. *Az inklúziós korszak: az oktatási integrációs áramlat közeledése a közoktatás-politika fősodrához (2006–2010)*

A 2002 és 2004 közti időszakot a szociológiai perspektíva által megalapozott militáns deszegregációs diskurzus uralta, 2004-től kezdve azonban egyre inkább a kevésbé „radikális, negatív megfogalmazás” (HHH2), az integráció vált a közcselekvés kulcsfogalmává.

„És hát ezt [a megfogalmazást] hagytuk, mert végül is az integráció, az számunkra ugyanezt jelentette. De foglalt volt ez a szó, ugye, ez volt a másik bajunk az integrációval, hogy ezerféle dologra használjuk ma is. Meg a felzárkóztatás a következő szó, amit szintén vagy négy különböző értelemben használ csak az oktatási törvény, meg a joganyag körülötte. Tehát ezért nem akartuk mi az integrációt, hogy ne keveredjen össze a fogyatékos integráció a hátrányos helyzetűek integrációjával. De végül is aztán nem ez volt a fontos, hanem az, hogy legyen mögötte egy definíció.” (Tanácsadó, HHH2)

A 2006 és 2010 közti ciklusban szocialista miniszter vezette az ágazatot, aki konfliktuskerülőbb módon ugyan, de kitartott az integrációs politika mellett. A szocialista frakcióban mindeközben felerősödött az integrációpárti és egy „mérsékelt” szárny vitája. *„Általában nem voltunk elégedettek az oktatási tárca aktivitásával.”* (PO1) Csalódtak az új szocialista miniszterben, amiért nem vette kellőképpen figyelembe a „szakma” szempontjait:

„[A] liberális felfogást ötvözve Magyar Bálint erőszakosságával, ez rendkívüli szakmai dilettantizmust volt képes kifejezni, ami ellen küzdöttünk, de nem voltunk, nem tudtunk elég eredményesek lenni. Hiszen nem parlamenti kormányzás van, hanem a kormány kormányoz.” (MSZP-s országgyűlési képviselő, PO1)

A SZDSZ kezdeményezésére 2008-ban a parlament oktatási és tudományos bizottságában Integrációs és esélyegyenlőségi albizottság jött létre. Az eredeti cél a nyilvános diskurzus formálása, az integrációs közpolitika legitimitásának

növelése volt civilszervezetek meghallgatása, jó gyakorlatok gyűjtése révén.³¹ Az albizottság munkája azonban hamar megrekedt, mivel az elnök két év alatt csupán három alkalommal hívta azt össze.

Noha az iskolai kirekesztés problematikája továbbra is a politikai napirenden maradt, 2006 után a szociológiai perspektíva befolyását fenntartó intézményes pozíciók vesztek erejükből, és a politikai támogatás gyengült. Az integrációs politikai közösségből évről évre egyre többen elhagyták a közigazgatást és viszszerettek a civil szektorba. Az integrációs közpolitika terepe a minisztériumból a fejlesztési projektekre került át, a jogi korlátokat és gazdasági ösztönzőket felváltották puhább és összetettebb irányítási eszközök. Míg az első fejlesztési ciklusban az integrációs politika kifejezetten a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat és a szegregált iskolákat vette célba, a későbbiekben meghatározóbbá vált az OECD-s kiadványok (Hoffmann és tsai. 2005, Radó 2007) által kínált méltányossági ('equity') megközelítés (egyenlő hozzáférés és minőségfejlesztés mindenkinek). Utóbbi az iskolai közösség egészét tekinti a beavatkozás célpontjának és a roma integrációt az egyéni tanulási különbségek egy aleseteként kezelve, a főáramú oktatáspolitikai hatáskörébe utalja.

Az első rövid, 2004 és 2006 közti támogatási ciklusban a „brüsszeli” bürokraták szoros figyelemmel követték a hazai tervezési folyamatot és a megvalósítást, rendszeresen adtak visszajelzést a tervezőknek. Ez nem volt már így 2006 után. A forráshiányos oktatásfejlesztési piacon a „pedagógiai szakma” abban reménykedett, hogy az évtizedek alatt feltorlódo fejlesztési ötleteket majd most EU-s forrásokból végre megvalósíthatják.

„[S]zóval én nagyon magányos voltam kezdetben, [...] és az nem is csoda, hogy egy olyan országban, ahol sosem volt tudatos fejlesztés, én ezt ki merem mondani, ilyen kis kipi-kapások voltak, de tudatos fejlesztés nem volt. És ennyi pénz sem, hogy ott, eleinte nem figyelt fel a pénzre senki. Azt gondolom az egy fontos elem, a pénz. Majdnem a legfontosabb, hogy milyen irányba megy a fejlesztés ma.” (FÁ1)

„Tehát az egy abnormalis dolog, hogy egy országban csak ebből kezdünk el fejleszteni, és nincsenek normális hazai fejlesztések mellette, az biztos, hogy egy sánta fejlesztés lesz. Ez

³¹ Egy SZDSZ-es politikus a testület szimbolikus értékét és a munkacsoport diszfunkcióit így jellemezte: „(A) bizottság az egy fontos dolog, az albizottság [...] meg különböző bizottságok tagjaiból áll, tehát itt az emberi jogi, talán még a szociális, és abban nem vagyok biztos, de az biztos, hogy az oktatási és az emberi jogiból voltak benne emberek. [...] De az albizottság, az mindig azért azt jelenti, őszintén megmondva, hogy úgy csinálunk, mintha az egy fontos téma lenne. De ha fontos téma lenne, akkor az a külön bizottság lenne. Tehát az emberi jogon belül is volt egy nők és férfiak esélyegyenlősége albizottság, azzal ugyanez volt a helyzet. Az albizottságok, azok mindig ilyen kirakat-bizottságok inkább. Ki lehet pipálni, hogy van a magyar parlamentnek ilyen bizottsága. Hogyha valaki rákérdez, akkor nem kínos, hogy nincs.” (SZDSZ-es országgyűlési képviselő, PO2)

így is van. De nem volt más lehetőség. Tehát érteni lehetett." (Minisztériumi felsővezető, EU-s programtervező, FÁ1)

Az EU-s projektek hazai fejlesztői, a projekttervezők a tanulás racionális modelljeinek és a tudásmenedzsment standard eljárásainak elterjesztését tekintették a fejlesztés egyik sikerkritériumának. A Világbank és a Soros Alapítvány együttműködésében létrejövő Roma Oktatási Alap (REF) lobbitevékenysége ebbe a keretbe illeszkedik, amennyiben célja elsősorban a romaügyi pilótaprogramok ösztönzése, majd felkínálása állami, rendszerszintű alkalmazásra.³² Az Európai Szociális és Strukturális Alapok elosztásának tervezési folyamata felszínre hozta a rendszerszintű fejlesztési és tervezési folyamatokra vonatkozó szervezetelméleti tudás hiányosságait. A fejlesztési diskurzust beszélő közpolitikai elemzők³³ legfontosabb kritikája szerint a közpolitikák stratégiai tervezésével és külső, független értékelésével, hatásvizsgálatával nem foglalkoztak a kormányok (Radó 2004, OPEK 2004), és emiatt a rendszerszintű változtatás eleve kudarcra volt ítélve (a 'rendszerfejlesztő diskurzusról' bővebben lásd Bajomi és tsai. 2008: 29–30, Neumann 2010: 620). A programfejlesztők szerint a fejlesztési tudás továbbra is kritikus pontokon hiányzik a döntéshozatalból és a kormányzati apparátusból. A pályázati források megjelenése a tudományos és a politikai szféra közti fordítási problémákat és a közvetítők hiányát is nyilvánvalóvá tette helyi és intézményi szinten egyaránt.

„És ilyen ember sincsen [...], aki az eszközhasználatra, meg az értelmezésre, meg a feldolgozásra meg tudná tanítani. És ha [...] én kapok egy ilyen izét magam elé, és ebből ez derült ki, akkor hogy tudom én azt megfordítani, [...] a fejlesztést akkor hogyan tervezzem

³² „[A]zért is érdekel engem ennyire ez az egész tudástranszfer, mert hogy nagyon-nagyon szűkös az embernek az eszközkészlete, és ez nyilván az én hibám. De én próbálok ezt fejleszteni, de nagyon nehezen megy, hogy milyen módon lehet kormányokat, vagy civileket rábírt arra, hogy változtassanak a tanulási szokásaikon, és [...] az adaptálási szokásaikon, vagy a másolási szokásaikon is változtassanak. És hogy hogyan lehet ezeket az eltanult dolgokat úgy adaptálni, hogy ne katasztrófabá forduljon – amire ugye sok tapasztalat van itt Magyarországon is, meg másutt is.” (HHH11, a REF munkatársa)

³³ A technokrata jellegű rendszerfejlesztő diskurzust Magyarországon javarészt az OECD és az EU érvelését közvetítő „tudásbrókerek” képviselik. A minőség és méltányosság (quality és equity) kettős célja által vezérelt érvelés az iskolai lemaradások közpolitikai kezelésére a méltányos iskola ideálját fogalmazza meg, olyan iskoláét, amely mindenki számára hozzáférést, lehetőséget biztosít tájékozott pályaválasztási döntések hozatalára. A szakértők szerint a megfelelő irányítási eszközrendszer a közoktatás összes résztvevője számára méltányosabb környezetet eredményez. Az esélyegyenlőség célkitűzését túl általánosnak és idealistának gondolják, ehelyett realisabb, differenciált közpolitikai megközelítést javasolnak, amely lehetővé teszi az illegitim egyenlőtlenségek (pl. az etnikai/társadalmi háttérből eredő hátrányok) szintjének csökkentését (vö. Radó a 2004. szeptember 9-i OKNT ülésen, OPEK 2004).

erre rá? Hogy az arra kell, hogy akkor én arra építem a fejlesztésemet – hogy azt én le tudjam fordítani? Tehát nincsenek emberek, akik tudnak fordítani. Tehát ez ugyanúgy a politikusokra is vonatkozik, hogy nem értik. Én a Halász Gábornak sokszor mondtam, hogy az a probléma, például a kutatási anyagokkal, akármilyen jók is, én nagyon szeretem olvasni, hogy amikor a főnököm elé odateszem, nincs ideje, és ha még át is verekedni magát, fogalma nincs, hogy mit olvasott. Tehát a nyelvezete a dolognak, [...] egyszerűen nem értik. Tehát akkora szakadék van, hogy itt vannak a kutatók, itt vannak a politikusok, vannak a gyakorló emberek, és hogy ezek egyáltalán értsék egymást, az nincs összekötve.” (Minisztériumi felsővezető, EU-s programvezető, FÁ1)

A 2006 utáni időszakban a közpolitika polifonikusabbá vált mind a tudásbázisa, mind az eszközválasztás tekintetében. A miniszterelnök az államreform igényével aktívan beavatkozott egyes közpolitikai területeken, így a közoktatásban is. Ennek köszönhetően szimbolikus (és korlátozott pénzügyi) támogatást kaptak az államigazgatáson kívüli szakértői testületek, hogy tudományos, egyszerűsmind közpolitika-barát tudásbázist nyújtsanak a tervezett államreformhoz. A KNOWandPOL kutatás részeként a mérési-értékelési közpolitika példáján elemeztük a tudományos kutatókból álló multidiszciplináris koalíció kísérletét arra, hogy a tudományos eredményeket az oktatáspolitikára számára releváns tudássá, bizonyítékokká formálják (Neumann 2010). Az Oktatási és Gyerekesély Kerekasztalon (Fazekas 2008) már világosan látszik az oktatásgazdaság-tan mint diszciplína befolyásának növekedése. Míg az esélyteremtő közpolitika lényegi kérdéseiben az oktatásgazdászok kiegyeztek és együttműködtek a szociológusokkal, a beavatkozás eszközei és célterületei átalakultak. Az oktatásgazdászok az állami esélykiegénylítő intézkedéseket a tanárok és a diákok teljesítményét ösztönző összehasonlítható, kimeneti teljesítménymérések és intézményi hatékonysági szabályozók bevezetésével együtt a szabályozott versengés feltételei közt említik (vö. Kertesi és Kézdi 2009).³⁴ Összességében a gazdasági megszorítási politikával fémjelzett 2006 és 2010 közti ciklusban a gazdasági versenyképesség mesternarratívája vált dominánssá a közpolitika-alkotásban. Ez a narratíva kellőképpen rugalmasnak bizonyult ahhoz, hogy

³⁴ A 2006 és 2010 után hazánkban politikai befolyást gyakorló oktatásgazdaságtani paradigma az iskola célját a neoliberális gazdaságpolitikai keretben helyezi el, és a saját jövőjükért, gazdasági boldogulásukért, munkaerő-piaci beválásukért felelős egyéneket képző iskolapolitikát képzel el. Az OECD PISA-vizsgálatának alapvetéseire támaszkodó diskurzus szerint a színvonalas iskola élethosszig tartó tanulásra képes, a piaci igényekhez rugalmasan alkalmazkodó munkavállalókat képez. Az egyéni teljesítmények értékelésének és az intézményi hatékonyság szabályozásának célja, hogy mind a tanárok, mind a diákok teljesítményüket folyamatosan javítsák, és végeredményben kapacitásuk maximumát nyújtsák. A közgazdasági paradigma az oktatáspolitikában olyan kormányzati technológiák alkalmazását szorgalmazza, amelyek hozzájárulhatnak az oktatási közszolgáltatások átláthatóságának és minőségének javulásához, a szolgáltatások optimális elosztásához.

összefogja a korábbi közpolitikai paradigmák polifón, gyakran széttartó és összekuszálódó cél- és eszközkészletét, egy platformra hozzon episztemikus közösségeket, és a politika számára értelmezhető tudássá gyúrja össze a diszciplináris különbségeket.

Az időszak hangadó oktatásgazdászai racionális kalkulációkat kínáltak a politika számára az érintettek viselkedéséről, az oktatási szegregáció (Kertesi és Kézdi 2004) és a roma – nem roma esélykülönbségek fokozódásának hatásáról (Kertesi és Kézdi 2005). A döntéshozók beszámolója szerint a romák számára nyújtott minőségi oktatás gazdasági hasznáról szóló költség-haszon elemzés (Kertesi és Kézdi 2006) új alapokra helyezte a politikai meggyőzésben rejlő lehetőségeket.³⁵ A tudós szakértők tudományos ambíciójukat és a közpolitikai célokat egyaránt szem előtt tartva, a hivatalos statisztikai és mérési adatgyűjtés alakításába is bevonódtak. 2008-ra azonban, mire elkészült a tudományos koalíció reformjavaslata, radikálisan beszűkült a kormány gazdasági mozgástere és megszűnt az a politikai legitimáció is, ami az átfogó oktatási reformprogram megvalósításához szükséges lett volna.

A 2006–2013-es uniós fejlesztési időszakra szóló Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) előkészítésekor az oktatási integrációs politika tervezőinek legfőbb célja már az volt, hogy az esélyegyenlőségi megközelítés „horizontális szempontját” a főáramú közoktatás-fejlesztési programokban is érvényesítsék. A főáramú oktatáspolitikában 2004 óta meghatározó *képesség-fejlesztés diskurzusa*³⁶ (vö. Neumann 2010: 618) kiegészült az *inklúzió (befogadás)* elképzelésével (lásd még Erőss 2013 e kötetben). A diskurzus a gyerekek egyéni fejlődésbeli különbségeit alapul véve azt hangoztatja, hogy a pedagógiai gyakorlatok modernizációjának kulcsa az egyéni fejlesztésben, a személyre szabott értékelésben, valamint a tanulói részképességek mérésében és folyamatos követésében rejlik. Ebből a nézőpontból az integrált oktatás sikerének kritériuma az intézményi és szakmai feltételek biztosítása, a deszegregációt sürgető programok kidolgozóit ezért jószándékú, velük lényegében azonos célokat valló, azonban a pedagógiai kérdésekben laikus szereplőknek tartják. Míg az EU-s támogatások első ciklusában (2004–2006) a főáramú oktatási programok az „innovatív pedagógiai módszerek” terjesztését támogatták (differenciált pedagógiai módszerek, az iskolai időkezelés rugalmassá tétele), addig a má-

³⁵ A 2005–2007 közti ciklus integrációs programértékelését (Kézdi–Surányi 2008) egy oktatásgazdász és egy pszichológus végezte. A bürokratikus és tudományos ismeretelméleti szempontok összeillesztése egy, az általános iskolai szegregáció alakulását az Országos Kompetenciamérés adatbázisán vizsgáló tanulmányban történt meg (Kertesi és Kézdi 2010).

³⁶ A pedagógiatudósok, gyógypedagógusok és pszichometrikusok által beszélt szűk szaknyelv ekkorra vulgarizálódott (vö. Erőss 2013 e kötetben) és vált domináns főáramú oktatáspolitikai diskurzussá.

2. táblázat. Befolyásos közpolitikai paradigmák és tudásáramlatok 1990-től 2010-ig

Időszak	Közpolitikai paradigma	Diszciplináris háttér	Intézményi aktor	Oktatáspolitikai modell	Irányítási eszközök, szabályozási paradigma	Célcsoport (társadalmi morfológia)
1993–2002	Nemzetiségi	Romológia, pedagógia, jogi	Oktatási Minisztérium	Kollektív kisebbségi jogok	Bürokratikus: pozitív (pénzügyi) diszkrimináció, tartalmi szabályozás	„Autochton” nyelvi kisebbségek
	1995 – Multikulturális			Antidiszkrimináció Multikulturális társadalom		Tanárok, osztályközösségek
2002–2004	Deszegregáció	Szociológia , emberi jogok		Anti-diszkrimináció, térbeli deszegregáció „mindenkinek ugyanazt”	Bürokratikus: jogi környezet kialakítása; posztbürokratikus	HHH, cigány és középosztály, szegregált általános iskolák és osztályok
2004–2007	Integráció méltányosság és képességfejlesztés	Szociológia, közgazdaságtan, pszichológia pedagógia	OKM NFÜ	Antidiszkrimináció „mindenkinek ugyanazt”, egyéni fejlesztés	posztbürokratikus: az új közmenedzsment eszköztára a pályázattaló állam;	HHH-csoportok + integráló iskolák, óvodák
2007–2010	Méltányosság és képességfejlesztés, korai fejlesztés és befogadás	Szociológia közgazdaságtan , pszichológia, kognitív tudományok	SzMM OKM NFÜ	Inkluzív iskola, minőség és hatékonyság, egyenlő hozzáférés és differenciált ellátás	állami tudásmenedzsment-kísérletek	HHH kistérségek, SNI, tanulóközösségek

sodik ciklust (2006–2013) egy átfogóbb vízió, a „befogadó iskola” koncepciója fémjelezte. A pedagógiai gyakorlatok felől megfogalmazott diskurzus logikája szerint a HHH-s (és SNI-s) integrációt a főáramú oktatáspolitikai keretén belül érdemes kezelni, azt a részterületeken átívelő fejlesztési program segítheti elő. A befogadó iskola ígérete az, hogy a tanulók eltérő fejlődési ütemére érzékeny differenciált ellátást biztosít a pszichometriai teszteléssel azonosított részképességszintekhez, valamint a részképességszavarok diagnózisához mérten.

A főáramú közoktatás-politikai döntéshozók egyre inkább az iskolai közösséget („mindenki iskolája”) tekintették a politikai beavatkozás egységének, és a politikai elszámoltatás alanyának. A méltányosság és az igazságosság (‘equity and fairness’) elvére alapozott főáramú, inklúziós oktatásfejlesztési program az egyéni képességekből és szükségletekből kiindulva az inherens társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek kompenzációjára törekszik (Keller 2009). A főáramú közpolitika elsajátította azt a (gyógy)pedagógiai értelmezést, amely szerint az integráció csupán egy lépcsőfok (és ebben az értelemben kifogásolható gya-

korlat) az inkluzív oktatás ideálja felé haladó magyar iskola útján, lévén hogy nem a közösség egészére, hanem egy-egy gyerekekre összpontosít. Szembeállítva a főáramú programokkal, a programtervezők az integrációs programokat elsősorban annak szűk fókuszsa miatt kritizálták:

„amit meglehetősen erőszakosan nyomtak az iskolákba, a roma programokon keresztül, ez pedig mindig arra fókuszált, hogy az a gyerek, akit betesznek.” (FÁ1)

A korai fejlesztés pszichologizáló megközelítéseinek térnyerésével a célcsoport definíciója is változott. Az oktatási hátrányokat medikalizáló korai fejlesztési és gyógypedagógiai szakemberek az SNI-s részképeség-zavarokra érzékeny, a kognitív képességek mérésére és követésére (képeségtesztelés, diagnózis és tanulókövetés) alapuló specializált ellátásszervezés további fejlesztését tekintik a programok céljának.³⁷

„És ezeket a szegmenseket nem lehet így külön kezelni ugye, hogy kompetenciafejlesztés, ez egy doboz, és adott gyerekeket ebbe a dobozba skatulyázok be; aztán vannak a hátrányos, vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek, akiket az integrációs dobozba dobozolunk be. És vannak azok a gyerekek, akikkel adottságaik, születési rendellenességük, esetleg más alapján, másként kell velük bánni, másként kell őket oktatni, úgynevezett SNI-s integrációs doboz, egy következő doboz. De mondhatnám még azt is, hogy tehetséggondozás is stb. Én azt gondolom, és meggyőződése, hogy ezt így nem lehet külön kezelni, hanem egységesen kellene azokkal a módszertanokkal, amire tulajdonképpen az Educatiúnak lehetősége van, hogy [...] a megfelelő szakemberek által kifejlessze.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH12)

A programok összevonása mellett érvelő programfejlesztő a fejlesztések elkülönítéséről így vélekedik:

„...[A]b ovo egy elhibázott dolog volt ezt a kettőt külön kezelni. De ettől még kétségkívül, ahhoz képest, ami következett, ahhoz képest az egy aranykor volt. [...] [É]n akkor is hadakoztam ez ellen, hogy ez két dolog szét volt választva. Nem gondolom, hogy meg lehet oldani fejlesztést így külön. Ráadásul ahogy szokott lenni, a Roma titkárság, vagy Esélyegyenlőségi titkárság így körbepisilte az ő maga, bocsanat, ugye 7 milliárd forintját, és akkor oda, ne szóljon bele senki. Bár ővelük még volt egy viszonylag jó párbeszéd is, tudunk mi kvázi, mi 'közoktatás' egyeztetni. Sőt még olyan közös kiírások is lettek, amilyen az a 2.1 B volt éppen SNI-seknél: hogy hogy[an] lehet akkor ezen belül ugye egy kompetencia, hogy hogy[an] lehet nekik behozni kompetenciaalapút, hogy egyben legyen. Furcsa módon ezek voltak a legkitűnőbb próbálkozások.” (FÁ1, minisztériumi felsővezető)

³⁷ Az SNI-s adminisztratív-irányítási kategóriák egyre komplexebbé váltak és az SNI-ként diagnosztizált gyerekek aránya rohamosan emelkedett (vö. Eröss és tsai. 2009).

Noha az integrációs programok elszigetelt pályázati programok formájában megmaradtak, a fejlesztés források jelentősebb részét jellemző pályázati logikát már az egész rendszer fejlesztésében gondolkodó, a forrásokat az iskolák széles köre számára megnyitó méltányossági ('equity') keretezés váltotta fel. Az integrációs politikai közösség első generációja, akik még bent maradtak az államigazgatásban, ebben a szakaszban újabb megnyitható „közpolitikai ablakokat”, továbblépési utakat kezdtek keresni (szektorközi együttműködések kezdeményezése elsősorban az egészségügy és a szociálpolitika irányában, a deszegregációs politika EU-s jó gyakorlatként való értékesítése). Emellett, tapasztalva, hogy a központi kormányzat irányából indított, bürokratikus (jogi és költségvetési) szabályozási kísérletek rendre elbuknak a helyi önkormányzati vezetés ellenállásán, 2005 után az iskolafenntartó önkormányzatok szabályozása, ösztönzése és mozgásterének korlátozása vált a legfontosabb célkitűzéssé. A fordulópontot az iskolai felvételik és a körzethatárok központi szabályozása (a Ktv. 66-os §-a) jelzi, ami sikerrel áttolta a kormány és az önkormányzatok közti vitát a lokális politika mezőjébe, és lehetővé tette, hogy a kormányzat kvázi-szakigazgatási szervezatként lépjen fel a jogszabályok érvényesülését ellenőrizve. Emellett explicitté tette, hogy nemcsak a kormányzat és az önkormányzati elit között húzódnak érdekellentétek, hanem a helyi iskolarendszerekben egymással versengő iskolák között is. (A politikai eszköztár változásairól lásd a 3. táblázatot.)

Ezt a törekvést teljesítette ki, hogy 2007-ben a kormányzati politika elköteleződött a területi különbségekre érzékeny politikai beavatkozás mellett. Megkezdődött a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket célzó, szektorokon átívelő kiemelt programok kidolgozása, a tervezési munkába a HHH-közösség újult erővel, nagy reményekkel vágott bele.³⁸

„[A] kormányzati politikának kialakult ez a területi dimenziója, hogy elkezdett a kormányzat úgy gondolkodni, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket egy külön csomagba beteszi, és az külön pénz, külön ösztönzők, annak érdekében, hogy minél több forrás jusson el ezekbe a térségekbe.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

³⁸ A törekvés azért is talált értő fülekre Brüsszelben, mert összhangban áll az EU-s támogatáspolitikai alapeszméjével (NUTS2 szintű beavatkozások, törekvés a területi különbségek kiegyenlítésére). Magyarországon az EU-s csatlakozás feltételeként 1996-ban létrehozták a tervezési-statisztikai régiókat, de a területi elvű forráselosztás csak a 2007–2014-es tervezési ciklusban jelent meg komolyabb elvárásként az EU részéről. Mindezek ellenére az oktatásirányításban csak egy szűk csoport tekintette ezt adekvát beavatkozási logikának, és kezdte meg egy területi egyenlőtlenségekre érzékeny, koherens támogatáspolitikai kidolgozását.

2007-től az EU-s irányelvekkel összhangban, sőt megkísérelve azok alakítását, befolyásolását is, területi elvek mentén osztották szét a lehívható forrásokat, és a 2005-ben indított Roma Évtized Program hatékonyságát is területi alapú (oktatási és szociális) indikátorokkal tervezik mérni. Az OKM valamint az SzMM roma integrációs szakértői közösen dolgozták ki a horizontális esélyegyenlőségi megközelítést, és alakították ki annak jogi környezetét. Az esélyegyenlőségi tervezést a 2007–2013-as fejlesztési ciklus kulcselemének tartják, az eszköz-től garanciát reméltek arra, hogy a városfejlesztők és a közoktatás-irányítók a fejlesztések tervezésében együttműködnek, feltérképezik és követik a népességmozgalmi trendeket és a deprivált családok társadalmi-földrajzi helyzetét. Az SzMM döntéshozója szerint míg a 2002 előtti kormányzati programokat etnikai keretben dolgozták ki, immár végleges fordulatot hozhat, hogy

„...[A]mikor én bekerültem a rendszerbe, akkor kezdtek el a kutatók nagyon határozottan tiltakozni. Nem tiltakozni, de azt mondani, hogy ebből most már legyen elég, ez az etnikus szemlélet sehova nem vezet. És alapvetően a romák helyzetét például a területi egyenlőtlenségek határozzák meg. És ha a területi egyenlőtlenségek nem javulnak, akkor főleg a romaügyről etnikus szemlélettel beszélni, hanem azt kell mondani, hogy addig, amíg ez az ország ilyen területi egyenlőtlenségeket mutat, a gettósodás ilyen mértékeket mutat, akkor ezzel kell foglalkozni, és akkor ebből le lehet vezetni egy LHH-programot [Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatási programja], le lehet vezetni egy olyan támogatáspolitikát, ami direkt irányítja a forrásokat a leghátrányosabb helyzetű térségekbe. [...] Én csak azt akarom mondani, hogy a romapolitikának ez az etnikus felhangja, ha rajtunk múlna – nem csak rajtunk múlik nyilván – akkor megszűnne. Mert nem ezt gondoljuk fontosnak.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

„...nem az a kérdés, hogy ott ki roma és ki nem roma, hanem az a kérdés, hogy ezzel az underclasszal mit fogunk kezdeni? Mert, hogy ez az underclass semmiféle szolgáltatáshoz nem fér hozzá, ez mindenből kiszorult már, ezeknek a gyerekei abszolút újratermelik a szegénységet, a munkanélküliséget, mindent.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

Míg 2006 után a főáramú oktatáspolitikai eszközök a képességfejlesztési megközelítést követik, a HHH-programok, beépítve ezeket az eszközöket, továbbra is a szegregált iskolákat célozták meg. A koncepcionális különbségek egyre csökkentek, és ez felszínre hozta a „mindenkinek ugyanazt” megközelítés belső kritikáját is.

„Mert nem attól különböznek az intézmények, hogy hány darab cigány, vagy hátrányos helyzetű gyerekük van, hanem abban különböznek, hogy maga az intézmény mennyire inkluzív.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, HHH3)

A HHH-s programtervezésbe bekerülő újabb generáció azonban fogékonyabb volt a főáramú oktatáspolitikai irányában, és nyitni kezdett az iskolák által tematizált pedagógiai problémák felé a (puhább kritériumok szerint) integráló iskolák körének fokozatos bővítése érdekében. A második (és első teljes) EU-s fejlesztési ciklustól kezdve (2007–2013) a támogatott „HHH-s” iskolák köre nagymértékben kitágult, a támogatási kritériumokon könnyítettek az úgynevezett „IPR-light”, az integrációs pedagógiai rendszer „könnyített” programjainak bevezetésével. Az esélyegyenlőségi tervekkel tetőzött az a trend, amely az iskolák egyre szélesebb körű érintettségét eredményezte. Ezzel egy időben a főáramú programokhoz közelítő oktatási integrációs politika fókuszsa egyre inkább az egyéni fejlesztés és értékelés, valamint a tanulói képességstruktúrákhoz illeszkedő monitorozó és követő rendszerek felé fordult.

3. táblázat. A HHH-közpolitika irányítási eszköztára

Hol dolgozták ki?	Oktatási Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
A tudás szétterítésének eszköze	Törvények, rendeletek, közlemények	2002– Anti-diszkriminációs jogi szabályozás (B); HHH kategória jogi definíciója (B); 2005– iskolai szegregáció tiltása, szabad iskolaválasztás korlátozása (B);
		2004– Pályázatok (ön)értékelés, tervezés, Online tudásbank, tanártovábbképzések
Tudásgyűjtés	Felmérések, statisztikák, cenzus, ad hoc szakértői találkozók	A tanulási problémás gyerekek kategorizációja és tesztelése, „horizontális tudástranszfer”; konferenciák, mentorok&szakértők
		antidiszkriminációs jelzőrendszer (2009–)
Ellenőrzés	jogi & pénzügyi; személyes találkozók	A normatív finanszírozás átrendezése (B) + technikai és pénzügyi auditok (PB)
		Mentorálás, auditálás, programértékelés, tervezés, kompetitív finanszírozás
		Ellenőrzés szakértők révén: tanácsadás, horizontális kritériumok
		2003– Integrációs Pedagógiai Rendszer (PB); 2007– esélyegyenlőségi tervek, jó gyakorlatok (PB)
		2009– HHH tanárok bérkiegészítése (B) Programtanácsadás (PB); szupervízió (PB); elszámoltatás (PB); értékelés (PB); egyéni tesztelés és tanulókövetés (PB)

Jelmagyarázat: az eszköz típusa jogi-pénzügyi (B) vagy kommunikatív-tudásalapú (PB) jellegű

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A vizsgált időszak nyitó szakaszában a HHH-közösség belépett az oktatási kormányzatba, s ezzel egyfajta hatalmi helyzetbe hozta az emberi jogi tudást, az (oktatás)szociológiai tudományos ismereteket és egyéb, kontextusba ágyazott tereptapasztalatokat. A politikai hatalom érvényesítéséhez azonban az új paradigma képviselőinek alkuba kellett bocsátkozniuk az oktatáspolitikai tér régebbi, illetve más, frissen belépő csoportjaival, és ki kellett alakítaniuk az új kormányzási paradigmához illeszkedő és politikai cselekvésre alkalmas irányítási eszköztárat. A fenti elemzés azokra az államigazgatás berkein belül játszódó mikrofolyamatokra összpontosított, amelyek a társadalmi problémák nyilvános értelmezéséről szóló kollektív munka és a társadalmi-demográfiai körülményekre adott szabályozási döntések hátterében álltak (Heclo 1974). Míg kezdetben a forrásszerzésre, valamint a korábbi közpolitikák bürokratikus korrekciójára összpontosított, a *HHH-közösség* később egyre nagyobb súlyt helyezett a közpolitikai célokhoz szabott, társadalomtudományos megalapozottságú eszköztár bevetésére, illetve a hagyományos bürokratikus finanszírozási logika és az európai uniós források beáramlásával előtérbe kerülő közvetett irányítási technikák közti optimális kombináció megtalálására.

2002-ben a *HHH-közösség* az oktatási rendszer belső logikája megváltoztatásának igényével lépett be az államigazgatásba. Az oktatásszociológia perspektívájából megfogalmazott közpolitikában mindvégig meghatározó volt az az ambivalencia, hogy egyszerre akarja – felülről (kormányzati helyzetből) és belülről (a működési mechanizmusokat alakítva) – megváltoztatni a közoktatás strukturális folyamatait, újra és újra rámutatva az intézményes cselekvésből fakadó társadalmi reprodukciós mechanizmusokra. Erre nehezedett rá az önkormányzati és intézményi autonómiát továbbra is megkérdőjelezhetetlen értéként elfogadó közoktatási rendszerben a központi kormányzat korlátozott mozgásteréből fakadó feszültség (lásd Berényi 2013 e kötetben). Mindezek a tényezők kijelölték az oktatáspolitikai játéktér határait, és szembeállították az oktatási integrációs lépéseket tervező, kikényszerítő és ösztönző logikát változtató központi kormányzatot, a jellemzően szavazatmaximalizáló racionalitást követő helyi önkormányzatokat, valamint a könnyen nevelhető tanulóért egymással is küzdő iskolákat. Ebben az erőterben a központi kormányzat – és a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelése mint valóságértelmezés – az integráció kikényszerítőjeként tűnt fel, s ezzel szemben sorakoztak fel a csökkenő központi finanszírozás miatt egyre erőteljesebben az erőforrások és a pályázati források optimalizálására törekvő önkormányzati vezetések (vö. Hermann és Varga 2011).

Az oktatáspolitikai tudáshátterét vizsgáló elemzés azt mutatta meg, hogy Magyarországon az oktatási szegregáció szűken vett – a mélyszegénységben élő romák iskolai elkülönítésére vonatkozó – értelmezése és a célcsoport kijelölése az oktatásszociológiai jellegű tudások és tudományos örökség optikájából adódott. Ez a nézőpont – ahogy minden modellalkotó nézőpont – szükségszerűen létrehozta a maga vakfoltjait, és kitermelte a maga közpolitikai problémáit és konfliktusait, amelyek nem voltak kezelhetőek a paradigmán belül. Az egyik ilyen vakfolt abból adódik, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődésére összpontosító oktatásszociológiai hagyomány nem reflektált saját hatalmi pozíciójára (vö. Szalai 1989), miközben épp az iskolát jellemző hatalmi helyzetek megváltoztatására törekedett. A közpolitika története során mindvégig problematikus volt a szűk szakértői-aktivista kör politikai legitimitása: éppen az „ügyek” megharcolásának attitűdjéből adódóan fel sem merülhetett a kormányzaton kívüli szereplők (az önkormányzati szakapparátus, az intézményi szereplők, a közpolitika utcaszintű megvalósítói és a szülők, illetve a roma közösségek) bevonása a közpolitika alakításába, ehelyett mindvégig a tudományos érvektől reméltek legitimitást a döntéshozók. Másfelől a városokon belüli, illetve osztályok közti térbeli társadalmi szegregációra összpontosító, strukturalista magyarázatokon alapuló közpolitika távol tartotta magát az osztálytermi pedagógiai problémáktól és nem tudott komplex szervezeti kultúráként tekinteni az iskolára; emiatt arra sem volt alkalmas, hogy az intézményi szervezeti kultúrákhoz, illetve az egy-egy intézményt övező társadalmi valósághoz illeszkedő megoldások kibontakozásának teret adjon. Az államigazgatásban „ügyek” (esetünkben elsősorban a romaügy és az SNI-ügy) köré szerveződő csoportok elkülönülési igényéből és a fejlesztési-tervezési alkukból adódóan a nyilvánvaló összefüggések esetében is (pl. kompetenciás módszertan bevezetése és oktatási integráció) csak esetenként valósult meg a különböző (tantermi pedagógiai, társadalmi kohéziós, digitalizációs és épületkorszerűsítési) fejlesztési programok központi szintű összehangolása.

A másik lényeges gócpont, hogy bármennyire is romákra volt szabva a közpolitika, a „színvak” politikai diskurzus az iskolából olyan deetnicizált társadalmi teret hozott létre, ahol a cigány szó kimondása, az etnikai különbségből és a kulturális különbségekből fakadó helyzetekről való beszéd nem lehet része az iskolai nyilvánosságnak. Ez tovább szűkítette azokat a legitim intézményes tereket, ahol a cigány identitás az iskola összefüggésében pozitív módon megélhető, és egyúttal létrehozott egy új elemekből álló sűrű iskolai szemantikai hálót, amelynek lokális jelentései csakis egy-egy intézményi kontextus komplexitásában érthetőek meg. A „hátrányos helyzet” kategóriájának bevezetése, és az iskolai hátrányok szociális magyarázatainak előtérbe helyezése korántsem küszöbölte ki a társadalmi hátrányok medikalizációját

(az SNI és BTMN³⁹-kategória burjánzását), többnyire inkább kiegészítette a gyógypedagógiai-pszichológiai ellátási kategóriákat és defektusdefiníciókat. Miközben az SNI-politikák az integrált tanulók körének kiszélesítésére és a főáramú iskolai fejlesztői apparátus (szakemberek és szakszerű felszereltség) megteremtésére törekedtek, addig a HHH-közpolitikák az iskolán belüli társadalmi heterogenitás növelését célozták. A két közpolitika összehangolása – vagyis lényegében a két politika metszéspontjában álló roma gyerekek fejlesztésének megszervezése – azonban teljes egészében az iskolák döntési kompetenciájában maradt. Így éppen arról nem alakulhatott ki diskurzus az iskolák, a tantestületek szintjén, hogy milyen tényezők állnak a roma gyerekek iskolai problémáinak medikalizációja mögött.

*

A 2010-es kormányváltással az integrációs paradigma radikális kritikája került hatalmi pozícióba, és a kormányzati ösztönzők megszűntével terepszinten, a településeken és az intézményekben is megindult az oktatási integrációs közpolitika felbomlása. A közoktatás-politika ideológiai bázisa, tudásszerzési mechanizmusai és az irányítási eszközök terén is radikális átalakulásnak vagyunk tanúi. Ez nem csak tartalmi kérdésekben, hanem a tekintetben is igaz, hogy míg a 2002 és 2010 közti közpolitikai ciklus lényegi aspektusaira adhatott magyarázatot a közpolitikát átható tudásműködések elemzése, addig a 2010-ben kezdődő ciklus leplezetlenül szembesít azzal, hogy „a tudás csak egy a számos erőforrás közül, amely a közcselekvéseket formálja. Más típusú forrást, erőforrást mozgósít a hatalom megőrzésének és elvesztésének problematikája, az ideológiai orientációk és egy-egy kitüntetett társadalmi csoportnak/osztálynak/érdekkörnek vagy a politikai folyamat más játékosainak való kölcsönös elköteleződés, a lehetőségek ablakai, vagy éppen az a cél, hogy más irányú politikai cselekvéseket elfedjenek egy párhuzamos közcselekvés elindításával.” (Nassehi 2008, saját fordítás)

A kutatás lezárását követően teret nyerő, moralizáló és etnicizáló, a „cigány” kimondását „felvállaló” kormányzati diskurzus – amely a pedagógusszakma vélt nézőpontjával legitimálja önmagát – elhibázottnak nevezi a „liberálisként” megbélyegzett integrációs közpolitikát, amiért az „erőszakosan” integrált az ehhez szükséges szakmai feltételek biztosítása nélkül. Az érvelés szerint az iskolai alulteljesítés és az „aszociális viselkedés” kezelésére bizonyos esetekben az elkülönítő, de egyenlő szolgáltatás biztosítása a megfelelő megoldás. Míg

³⁹ A beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel küzdő tanulók összefoglaló terminusa, amelyet a közoktatási törvény 2007-es módosítása vezetett be, a sajátos nevelési igényű tanulóakra vonatkozó új definíciók és támogatási feltételek keretében.

a 2002 és 2010 közti közpolitikai ciklusban az intézkedéseket elsősorban tudományos érvelések legitimálták (és jelentős mértékben a tudományos mező érdekei és lehetőségei strukturálták), az új kormányzat a szakma gyakorlati bölcsességét hangsúlyozza. A társadalomtudományok közül mindenekelőtt a szociológiai tudást érte komoly kritika, az elemzett időszakban aktív közéleti szerepet játszó, sokszor tanácsadói szerepet magukra vállaló szociológusok többsége visszavonult a nyilvánosságtól. A helyzet adott arra, hogy a magyar oktatásszociológia újragondolja misszióját, reflektáljon a tudástermelés politikai kontextusára és korábbi hatalmi helyzetének következményeire.

Felhasznált szakirodalom

- Arató Ferenc, Pintér Csaba és Varga Aranka: *Az Országos Oktatási Integrációs Hálózat rendszerszerű működésének vizsgálata – Az integráció működőképes fejlesztési stratégiája, a lebonyolítás erősítésre szoruló területei az integrációs szempontú közoktatás-fejlesztésben*. Kutatási jelentés, Budapest: Lionson Consulting Kft., 2008.
- Bajomi Iván, Berényi Eszter és Neumann Eszter: *The social and cognitive mapping of policy. The education sector in Hungary*. KNOWandPOL kutatási jelentés, 2008. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryeducation.pdf>.
- Bajomi Iván, Berényi Eszter, Neumann Eszter és Vida Júlia: *Governing Autonomy: from Curricular Policies to Quality Assurance and Student Assessments*. KNOWandPOL kutatási jelentés, Public Action 1. WP10, 2009. Internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryeducation.pdf>.
- Balázs Éva, Kocsis Mihály és Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest: Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, 2011.
- Stephen J. Ball: „Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy”. *Comparative Education*, 1998. 34, 2, Különszám (20): *Comparative Perspective in Education Policy* (június), 119–130. p.
- Stephen J. Ball: *The Education Debate: Policy and Politics in the Twenty-First Century*. Bristol, UK: Policy Press, 2008. 256 p.
- Charles Battersen és Stephen J. Ball: „Autobiographies and Interviews as Means of 'Access' to Elite Policy Making in Education”. *British Journal of Educational Studies*, 1995. Vol. 43, No. 2, 201–216. p.
- Becker András: „Inkább csak szétfolyt” interjú Setényi János vezető értékelővel az uniós támogatási pénzek felhasználásáról. *Magyar Narancs*, 2010/36 (09/09).
- Berényi Eszter: „Az autonómia kormányzása”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Berényi Eszter és Neumann Eszter: „Grappling with PISA, Reception and translation in the Hungarian policy discourse”. *Sisifo Educational Sciences Journal*, 2009/12. Internetes elérés: <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=26&p=41>.
- Berkovits Balázs és Oblath Márton: „Ki nevel a végén?” *Anblokk*, 2008/1–2.

- Phil Davies: *Evidence-Based Policy at the Cabinet Office*. Impact and Insight Seminar, Overseas Development Institute, London, 2005. október 17. Internetes elérés: http://www.odi.org.uk/rapid/events/Impact_Insight/Presentation_1/Davies.html.
- Bernard Delvaux és Eric Mangez: *Towards a sociology of the knowledge-policy relation. Literature review*. KNOWandPOL szakirodalmi összefoglaló, 2008. Internetes elérés: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/literature_sythesis_final_version_english.pdf.
- Gil Eyal és Larissa Bucholz: „From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Public Interventions”. *Annual Review of Sociology*, 2010. 36. 117–137. p.
- Erőss Gábor, Oblath Márton, Kende Anna, Berkovits Balázs, Mund Katalin, Dávid Beáta és Gárdos Judit: *Unhealthy data, competing sciences: The social and cognitive mapping of a policy*. KNOWandPOL kutatási jelentés, 2007. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryhealth.pdf>.
- Erőss Gábor: „A sajátos nevelési igény normalizálása”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Farkas Lilla: „Will the Groom Adopt the Bride's Unwanted Child? The Race Equality Directive, Hungary and its Roma”. *Roma Rights*, 2003/1–2.
- Farkas Lilla: *Elkülönítés az iskolában: a törvényesség szempontjai*. Budapest: Sulinova, 2005.
- Farkas Péter és Jakab János: „A cigány fiatalok szakképzése.” *Iskolakultúra*, 1995/24.
- Farkas Lilla, Kardos Zsófia, Mayer József, Németh Szilvia és Szira Judit: *Diszkrimináció az oktatásban*. UNESCO Országjelentés. Budapest: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 2008.
- Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat, 2008. Internetes elérés: <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>.
- Fernandezy Bori: „Átvétel, értelmezés, átértelmezés”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Forray R. Katalin: „A nemzetiségi-etnikai oktatás állami támogatása”. *Educatio*, 1993/2, 221–234. p.
- Forray R. Katalin: „Nemzetiségek, kisebbségek”. *Educatio*, 1998/1, 50–66. p.
- Forray R. Katalin – Hegedűs T. András: *Iskola, cigányok, oktatáspolitikai*. Új Mandátum – Oktatókutató Intézet, Budapest, 2003. 293. p.
- Michel Foucault (szerző): *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings, 1972–1977*. Colin Gordon (szerk.); tr. Gordon & al. NY: Pantheon, 1980.
- Peter Haas: „Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, 1992, 46:1, 1–35. p.
- Halász Gábor és Lannert Judit: *Jelentés a közoktatásról*. Budapest: Oktatókutató Intézet, 2001.
- Peter A. Hall: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 1993. Vol. 25, No. 3, 275–296. p.
- Harsányi Eszter és Radó Péter: „Cigány tanulók a magyar iskolában”. *Educatio*, 1997/2.
- Havas Gábor, Kemény István és Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatókutató Intézet, Új Mandátum, 2002.
- Havas Gábor és Liskó Ilona: *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Budapest: Felsőoktatókutató Intézet, 2005.

- Havas Gábor: „Halmazottan hátrányos helyzetű gyerekek és az óvoda”. *Iskolakultúra*, 2004/4.
- F. Havas Gábor: „Kitörési pont: az iskola”. *Beszélő*, 2000/11. Internetes elérés: <http://beszelo.c3.hu/00/11/09havas.htm>.
- Brian W. Head: „Three Lenses of Evidence-Based Policy”. *Australian Journal of Public Administration*, 2008. 67(1), 1–11. p.
- Hugh Heclo: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974. 349. p.
- Hermann Zoltán és Varga Júlia: „A közoktatás finanszírozása”. In Balázs Éva, Kocsis Mihály és Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2011.*
- Nancy Hoffman, Maria-Luisa Ferreira, Ben Levin és Simon Field: *Equity in Education Thematic Review, Hungary, Country Note*, OECD, 2005. Internetes elérés: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/38357994.pdf>.
- Kállai Ernő és Szajbely Katalin: „Etnikai nyilvántartás: a »színvakság« tarthatatlan”. *Népszabadság*, 2009. november 16.
- Keller Judit: *Equity in Education – Country Report. Hungary. Equity in Education – Country Reports and Case Studies of a Central European Project. Tempus Közalapítvány*, 2009.
- Kende Anna: „Véleményalkotás és SNI-szakpolitika négyféleképpen”. In Berényi Eszter, Eröss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: „Cigány tanulók az általános iskolában: Helyzetfelmérés és egy cigány oktatási koncepció vázlata”. In Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (szerk.): *Cigányok és iskola*. Budapest: Educatio Füzetek 3. 1996.
- Kézdi Gábor és Surányi Éva: *Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata 2005–2007. Kutatási összefoglaló*. Budapest: Educatio, 2008. Internetes elérés: http://www.biztoskezdnet.hu/uploads/attachments/Kezdi_Suranyi_OIIH_hatasvizsgalat.pdf.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *Általános iskolai szegregáció – okok és következmények*. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Munkaerőpiaci Kutatások Műhelye, Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest, 2004. Internetes elérés : <http://mek.oszk.hu/02500/02510/02510.pdf>.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *A foglalkoztatási válság gyermekei: Roma fiatalok középiskolai továbbtanulása az elhúzódozó foglalkoztatási válság idején*. MTA KTI, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP 2005/5. 82 p. Internetes elérés: <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/Bwp0505.pdf>.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *A hátrányos helyzetű és roma fiatalok eljuttatása az érettségéhez (Egy különösen nagy hosszú távú költségvetési nyereséget biztosító befektetés)*. Budapest Working Papers on the Labour Market, (2006). Internetes elérés: <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0606.pdf>.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: „Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után”. *Közgazdasági Szemle*, 2009. 11, 959–1000. p.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *Iskolázatlan szülők gyermekei és roma fiatalok a középiskolában; Beszámoló az Educatio Életpálya-felvételének 2006 és 2009 közötti hullámaiból*. Budapest Working Papers On The Labour Market – 2010/3. Budapest: Közgazdaságtudományi

- Intézet – Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék. Internetes elérés: <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1003.pdf>.
- John W. Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2. kiadás. New York: HarperCollins, 1995. 253. p.
- Thomas S. Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1970.
- Liskó Ilona: „A cigány gyerekek szakképzésének támogatása. Programjavaslat az MKM Etnikai és Nemzeti Kisebbségi Főosztálya számára”. In Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (szerk.): *Cigányok és iskola*. Budapest, 1996, Educatio, 101–106. p.
- Sabine Maasen és Peter Weingart (szerk.): „Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making”. *Sociology of the Sciences Yearbook*, 2005. 24, 236. p.
- Mayer József és Németh Szilvia (szerk.) *Fókuszban a roma többségű iskolák*. Budapest: Oktatókutató Intézet, 2005.
- Menyhért Ildikó: „Fiú foci – Roma tánc”. *Educatio*, 1999/2, 312–320. p.
- Armin Nassehi: *Making Knowledge Observable, short considerations about the practice of „doing knowledge”*. Kézirat, 2008.
- Neumann Eszter: „Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal: ki miben tudós” *Educatio*, 2010/4.
- Neumann Eszter, Berényi Eszter és Bajomi Iván: *The Politics of Seating Charts: knowledge and policy in the integrated education public action*. KNOWandPOL kutatási zárójelentés, 2010. Internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.hungaryeducation.pdf>.
- Németh Szilvia (szerk.): *Esély az együttnevelésre*. Budapest: Oktatókutató Intézet, 2004.
- Németh Szilvia, Hermann Zoltán, Horn Dániel, Kádár András, Papp Z. Attila és Székely Ágnes: *Guidelines for abolishing segregated education of Roma pupils*. Policy Note. Budapest: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 2003.
- Oppelt Katalin: Cigány felzárkóztató programok elemzése. In Molnár A.: *A brief on minority education*. Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó, 1997.
- Pik Katalin: „Roma gyerekek és a speciális iskolák a NAT indulásának évében”. *Educatio*, 1999. Vol. 8, No. 2, 297–311. p.
- Radó Péter: „A cigányság oktatásának fejlesztése”. *Iskolakultúra*, 1995/24.
- Radó Péter: *Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatási helyzetéről*. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Főosztálya, Oktatási Minisztérium, 1997.
- Réger Zita: „Cigányosztály, »vegyes« osztály – a tények tükrében”. 1978. *Valóság*, 8.
- Nikolas Rose: *Powers of Freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999.
- Sáska Géza: „Két rendszerváltó nemzedék – a liberális oktatáspolitikának néhány eleméről.” In Sáska Géza: *Rendszerek és váltások*. OKI, Új Mandátum: Budapest, 2007. 142–159 p.
- Setényi János: „Felzárkóztató programok az alapfokú oktatásban”. *Regio*, 1996/2.
- Gita Steiner-Khamsi: „The Politics of League Tables”. *Journal of Social Science Education* 2003 (1). Internetes elérés: http://www.jsse.org/2003-1/tables_khamsi.htm.
- Gita Steiner-Khamsi: *Towards a Contextualized Comparison of European Post-Bureaucratic States: a Commentary*. KNOWandPOL Szakértői háttéranyag, 2008. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.steiner-khamsi.pdf>.

- Dr. Szajbély Katalin PhD: „*Dr Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és Dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*”. 2009. Internetes elérés: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf>.
- Szalai Júlia: *A pszichoanalízis és a háború utáni óvodaügy (Gondolatok a szociológiai kérdésfelvetések változásáról egy kutatás tíz éves története kapcsán)*. Kézirat, 1989.
- Szívós Mihály: „Tudományos, tapasztalati és szakértői tudás, valamint a szakpolitika és tudásgazdálkodás viszonya kelet-közép-európai világban”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Szüdi János: *A nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók helyzetének jogi szabályozása*. Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó, 1997.
- Peter Weingart: „Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics”. *Science and Public Policy*, 1999. Vol. 26, No. 3, 151–162. p.
- Zolnay János és Havas Gábor: *Az integrációs oktatáspolitikai hatásvizsgálata*. Kutatási jelentés, Oktatási Minisztérium, 2010.

FÜGGELÉK: 4. táblázat. Európai uniós pályázati forrásból megvalósuló közoktatás-fejlesztési programok 2004 és 2010 között

Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006) (191 milliárd Ft)				
Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP) (7,7 milliárd Ft = 29,6 millió EUR)				
HEFOP 2.1. 7,7 milliárd Ft	HEFOP 2.1.1. tanárképzési programok: 301 iskolában, 7724 tanárral	HEFOP 2.1.2. SNI tanulók integrált oktatása 8 támogatási szerződés, 300 millió Ft	HEFOP 2.1.3. HHH integráció, iskolák közti szegregáció csökkentése 32 támogatási szerződés, 474 millió Ft	HEFOP 2.1.4. Tanodaprogramok 23+27 = 50 támogatási szerződés, 336 + 507 millió Ft
	HEFOP 2.1.5. HHH iskolai integráció 2 támogatási szerződés, 48 millió Ft	HEFOP 2.1.6. SNI tanulók együttnevelése 20 támogatási szerződés, 697 millió Ft	HEFOP 2.1.7. Városi deszegregáció 2 támogatási szerződés	HEFOP 2.1.8. Falusi gettóiskolák 38 támogatási szerződés, 530 millió Ft
	HEFOP 3.1. (13 500 000 EUR – 3,5 milliárd Ft) központi program: kompetenciafejlesztés			
Új Magyarország Fejlesztési Terv (865 milliárd Ft)				
Társadalmi Megújulás Operatív Program (2007–2013): 2008–2010 közti akcióterv				
	Infrastruktúra fejlesztés (TIOP) – 40,2 milliárd Ft			
	TÁMOP 3. Oktatásfejlesztés (A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek: 255 milliárd Ft TÁMOP 3.1.1: 21. századi közoktatás központi program (koordináció))			
	TÁMOP 3.3.1. Oktatási esélyegyenlőség és integráció kiemelt program	TÁMOP 3.3.2. Pályázat esélyegyenlőségi tervek megvalósítására iskolafenntartó városok részére 1 483 millió Ft	TÁMOP 3.3.3. Minőségbiztosítás és hálózatos tanulás pályázat integráló iskolák részére 1 319 millió Ft	TÁMOP 3.3.4. Felsőoktatási program HHH és roma tanulók részére 2008: 768 millió Ft
				TÁMOP 3.3.5. Tanodaprogram, antidiszkriminációs jelzőrendszer 2008: 1 650 millió Ft
	TÁMOP 3.2.1. B Új tanulási formák: digitalizáció, lemorzsolódó tanulók reintegrációja, második esély iskolák 2009: 330 millió Ft	TÁMOP 3.2.1. A és C „Foglalkoztatásba ágyazott képzés” program 9 milliárd Ft	A közoktatás hatékonysága TÁMOP 3.1.8. mérés-értékelési rendszer	TÁMOP 3.3.7. A Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségeket célzó program

Az adatok forrása: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR); idézi Halász és Lannert (2006); Keller (2009).

A sajátos nevelési igény normalizálása

Utolsó Padból Program és inklúzió¹

„Akik nálunk normál képességűnek vannak számítva, azok is tanulásban akadályozva vannak. Tehát vagy nagyon figyelemzavaros, vagy van például egy olyan kislány, aki reszket, aki nagyon reszket [...] attól félték, hogy nem is fog tudni megtanulni írni. Nagyon szépen megtanul írni, csak ő lassabban. [...] Annál a hiperaktív kisfiúnál, aki most került hozzánk, és normál képességű, ő végül is elég szépen olvas. [Bár racscol] kicsit, de végül is annyira nem észrevehető, de nincs meg neki teljesen az R betűje.” (Megyeszékel, speciális iskola, tanítónő, 2006)

„Most, amióta az integrációval haladunk előre nagyon okosan, a kis létszámú osztályoknak csökken a szerepe. [...] Tízen- évig működtettük a dyslexiás osztályt, és most megszűnt, az idén nem indult. A szülők is tudják már, ismerik ezt a fogalmat, hogy dyslexia, ismerik ezt a fogalmat, hogy integráció, sőt ahonnan indítottuk a beszélgetést, ismerik a kód fogalmát, és tudják, hogy a kódért az ő gyerekének külön fejlesztés jár, tehát azt mondják a szülők, hogy nem, ne különítsék el az én gyereket, legyen ott a többivel együtt a normál osztályban.” (Megyeszékel, Nevelési tanácsadó vezetője, 2006)

1. „VAN SAJÁT PSZICHOLÓGUSUNK”²

A sajátos nevelési igényt a magyar iskolarendszer az elmúlt másfél évtizedben fokozatosan „normalizálta”, háromféle értelemben: egyrészt pontosan meghatározott, szaktudományos eredetű szabványok, vizsgálati protokollok, eszközök

¹ A tanulmány Erőss Gábor és Kende Anna: „Sajátos nevelési igény: közpolitikák, tudományok, gyakorlatok”. *Educatio*, 2010/4. 625–636. átdolgozott és bővített változata. A szöveghez felhasználtam az „All Against Misdiagnosis. Sociologists, neurologists, economists, psychologists and special educators for inclusion” (Erőss és Kende 2009) című kutatási jelentésünk (internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryhealth.pdf>), valamint a „Különbség és szórás. Kategorizációs és szelekciós finommechanizmusok az oktatásban: SNI-k, lóköthők és társaik” c. könyvfejezet (Erőss 2008c) egyes részeit. További előzmény a „Kategoróriák burjánzása – jóhiszemű szegregáció” c. OKTK (TkOK, 2006/101) kutatás (MTA SzKI) Erőss Gábor vezetésével, részvevői: Berkovits Balázs, Oblath Márton, Berényi Eszter, Domokos Veronika, és – az adatfeldolgozásban – Koltai Júlia. Társ-projekt, közös terepmunka: „Az óvoda-iskola átmenet problémáinak hatása az oktatási szakadék alakulására”, MTA Pszichológiai Intézet, Kende Anna vezetésével.

Köszönettel tartozom a kutatás többi résztvevőjének, mindenekelőtt Berkovits Balásznak, Domokos Veronikának, Neumann Eszternek és Oblath Mártonnak. Külön köszönetet mondok Balázs Évának a szöveg szakmai lektorának, aki végtelenül gondos és éles szemű kritikus volt – a szöveg esetleges hibái az ő példás lektori munkája ellenére maradtak meg.

² Paladombi óvoda vezetőhelyettese.

és kritériumrendszerek bevonásával megteremtette a jogszabályi hátterét, másrészt fokozatosan az iskolai hétköznapiok részévé tette. Mindeközben – s ez a harmadik, társadalomtudományos szempontból legfontosabb aspektus – részleges deszegregációt hajtott végre: a döntően elkülönítetten tanuló fogyatékos tanulókból többnyire integráltan tanuló sajátos nevelési igényű diákokat csinált.

A témában a KNOWandPOL kutatás előzményének tekinthető vizsgálatunkat azzal a következtetéssel zártuk, hogy az értelmi „fogyatékossgot” a magyar oktatáspolitikai, de maga az iskola is az elmúlt évtizedben banalizálta, normalizálta, hétköznapivá tette, átvéve a pszichológia és gyógypedagógia fogalomhasználatát, finom különbségek hálójába szöve a tanulókat, azt ígérve, hogy így – mint az egészségügyben – mindenkinek a neki megfelelő gyógymódot kínálja, valami olyat, ami egy „krónikus betegnek” való.

A fogyatékosná nyilvánítás társadalomtudományos kritikája szinte egyidős a 60-as években újrainduló magyar szociológiával (Berkovits és Oblath 2008). E kutatók vissza akarták helyezni jogaikba és méltóságukba a fogyatékosnak nyilvánított szegényeket és cigányokat. S épp e szellemi hagyomány képviselői azok, aki a 2002-es kormányváltás után társadalomtudósként bekerültek a hatalom bástyái mögé.

E tanulmány első része arról szól, hogy hogyan s milyen kategóriarendszereket és politikákat dolgoztak ők ki, immár minisztériumi tanácsadóként. 2002 után a közpolitika leglényegesebb szakmai bázisává a kritikai szociológia képviselői váltak, akik a társadalmi szegregáció diskurzusát emelték be a politika nyelvébe (Neumann 2013 e kötetben), de szövetségre léptek velük a pszichológusok és gyógypedagógusok is.

A tanulmány második része azzal foglalkozik, hogy hogyan tettek kísérletet ugyanezek a politikusok és szakértők épp e gondosan kimunkált kategóriarendszerek feloldására egy olyan közpolitikai program jegyében, melynek célja a deszegregáció, illetve egy olyan pedagógiai ethosz jegyében, mely minden egyes tanulót az inklúziót zászlajára tűző fejlesztőpedagógia tárgyává tesz.

Az SNI-mezőben zajló folyamatok hátterét megértve végig a különböző tudományok, illetve a különböző tudományok zászlaja alatt színre lépő szakértők szakpolitikák alakításában betöltött szerepére fókuszáltunk. Arra, hogy hogyan fogalmazódik meg a tényeken, bizonyítékokon alapuló (‘evidence-based’) SNI-politika ígérete, milyen aktorok milyen stratégiával igyekezzenek a maguk tényeit, bizonyítékait érvényre juttatni.

Az elmúlt 20 évben egymást követő oktatási reformok egyik legtöbbet vitatott kérdése volt, hogy mi legyen azokkal a gyerekekkel, akik az átlagnál nehezebben veszik az iskolai akadályokat fogyatékossg, vélt vagy valós képességhiányok, viselkedési problémák, szociális hátrányok, eltérő kulturális vagy nyelvi háttér miatt, vagy akikről az erre hivatott szakemberek tudományos alapon

feltételezik, hogy az átlagnál nehezebben fogják venni az iskolai akadályokat (Berkovits és Oblath 2008).

Az elmúlt évtizedekben a szegregáció, illetve az integráció szempontjából egymással ellentétes hatású közvetett oktatáspolitikai szabályozóeszközöket használtak: SNI-normatíva egyfelől, integrációs normatíva másfelől. Miközben az SNI- és az integrációs normatíva célcsoportjai empirikusan jelentős részben fedik egymást, az SNI-normatíva folyósításának nem hivatalos, de mégis implicit feltétele a különnevelés volt (bár idővel egyre kevésbé), az integrációs normatíva viszont, nevének megfelelően, eleve kizárta a különnevelést. Más szóval: a magyar oktatásirányítás hosszú ideig nem tudta eldönteni azt az elméleti kérdést, hogy az – akár ilyen, akár olyan okból – lemaradók felzárkózását a különnevelés, vagy az együttnevelés szolgálja jobban. Amikor – az együttnevelés javára – megszületett ez a döntés, akkor kezdődött el az „enyhe fokban értelmi fogyatékos”, vagyis annak diagnosztizált tanulók integrációját célzó *Utolsó padból* program.

„Mozaik-Magyarországon” (Erőss 2008b) közel két évtizeden át teljesen visszahúzódtott a központi oktatásirányítás, és csak a radikális decentralizáció után megmaradó eszköztárból merített. Nagyjából ezzel egy időben váltak a nyugati világban is általánossá a közvetett szabályozási módok: a pénzügyi ösztönzőktől a benchmarkokig. (Berényi 2013 e kötetben.)

Miközben a sajátos nevelési igényű (SNI) tanulókkal kapcsolatos közpolitikákat vizsgáljuk, nem szabad szem előtt tévesztenünk, hogy az SNI-kategóriát, illetve annak alkategóriáit az iskolák, az iskolafenntartók nap mint nap használják, új és új, iskoláról iskolára, osztályról osztályra, gyerekről gyerekre, időről időre változó jelentést adva neki. A sajátos nevelési igény önmagában nem diagnosztikai, hanem adminisztratív kategória, viszont egy gyógypedagógusok, pszichológusok, orvosok által végzett diagnosztikai eljárás eredménye. A hivatalos kategóriáknak van egy belső mintázata: a „sajátos nevelési igény” (a fóbiáktól a diszlexiáig...), vagy a „beilleszkedési, tanulási és magatartászavar” alkategóriáit más és más célra „használják”; közülük egyeseket „problémaként” észlelnek, míg másokat nem; s mindeközben sok, hivatalosan meg nem címkézett gyereket sorolnak be valamelyik „problémás” csoportba (Erőss 2008c, Csányi 2007). Ezek a tudások és diagnosztikai gyakorlatok maguk is visszahatnak az SNI-politikára. Már csak azért is, mert azok a gyógypedagógiát, gyógypedagógiai pszichológiát képviselő szakemberek is csatlakoztak a minisztériumi tanácsadókhoz, akik a szakértői bizottságok működését belülről látták.

2. AZ SNI-KATEGÓRIA: SZÜNTELEN MOZGÁSBAN

Az SNI jelentése, hivatalos definíciója szinte évről évre változott az elmúlt 15 évben.³ Ebben közrejátszott az a szakértők és egyes döntéshozók által osztott meggyőződés, hogy egyrészt a roma és más halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek egy részét indokolatlanul nyilvánították/nyilvánítják fogyatékosná, másrészt az, hogy az SNI-tanulók után folyósított kiemelt normatív támogatás nem szándékolt negatív hatásokkal, szegregációval jár (Loss 2000, Kende és Neményi 2005). A szakértői bizottságok bírálatában nem csak társadalomtudósok vettek részt, a paradigmaváltást szorgalmazó döntéshozók az államigazgatáson belül is találtak hivatkozási alapul szolgáló dokumentumokat – lásd pl. az Oktatási jogok biztosának jelentését (2003).

A reformokat motiváló tényező a közpénzekkel való takarékoskodás szándéka mint költségvetési imperatívusz. Mint a tanulmány későbbi részéből kiderül, a spórolás itt, érdekes módon pozitív hozadékkal járt – amennyiben elfogadjuk azt normatív sikerkritériumnak, hogy azokat az SNI-tanulókat, akiket nem szükséges elkülönítetten tanítani, tényleg ne is szegregálják. A döntéshozóknak a közpénzekhez való újfajta viszonya, a költséghatékonyságról szóló diskurzus ugyanakkor más forrásból is táplálkozik, ez pedig a nemzetközi New Public Management irányzat (az oktatás tekintetében lásd Berényi 2013 és Neumann 2013 e kötetben).

Az SNI-politikákban a deszegregációt előkészítő új paradigma alapjait 2003-ban kodifikálták. A paradigmaváltás Mohácsi Viktória miniszteri biztos és Magyar Bálint oktatási miniszter nevéhez fűződik. A háttérben pedig a Csanádi–Ladányi szerzőpáros, illetve a Havas Gábor, Kemény István és Liskó Ilona nevével fémjelzett, már több évtizeddel korábban megkezdett szociológiai kutatások álltak (Havas és tsai. 2002). De nem csak a kutatások: szakértőként maguk a kutatók is (Erőss és Kende 2009).

A módosított Köznevelési törvény szerint (121. § 29.) „sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló: az a gyermek, tanuló, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján a) testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista [...]” vagy „b) pszichés fejlődés zavarai miatt a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozott (pl. dyslexia, dysgraphia, dyscalculia, mutizmus, kóros hyperkinetikus vagy kóros aktivitászavar)”. A „pszichés fejlődés zavarai” elnevezés arra volt hivatott, hogy leválassa az SNI-tanulók e csoportját a fogyatékosokéről. A „tartós és súlyos” jelzőket pedig a visszaélések, a túlzott mértékű SNI-vé nyilvánítás ellenszerének szánták. A fogalomhasználat vál-

³ Vö. Erőss (2008c).

tozása hordozza a paradigmaváltás lényegét: „A javaslat alapján megszűnik a »más fogyatékos« kifejezés alkalmazása a közoktatásról szóló törvényben. [...] Kikerültek azok a félreértelmezhető előírások, amelyek lehetővé tették, hogy enyhe értelmi fogyatékosnak nyilvánítsanak olyan gyermekeket, tanulókat, akik adott esetben szociális vagy családi okok miatt elmaradtak társaiktól. Kikerült például a »részképesség« és az »iskolai teljesítményzavar«.”⁴

Ezzel (1) a fogyatékos fogalmát felváltja a sajátos nevelési igény (SNI) fogalma (és egyben a fejlesztés kerül előtérbe); hangsúlyossá válik, hogy (2) a diagnózisnak pontosabbá kell válnia, (3) a tévesen, szociális, illetve családi okból (4) értelmi sérültnek nyilvánított gyerekek számának radikálisan csökkennie kell (ez meg is történt), ugyanakkor (5) a definíció még inkább az iskolára vonatkoztatottá válik (amennyiben legfőbb kritériummá azt teszik, hogy a tanuló „a tanulási folyamatban” akadályozott). A cél az, hogy a (6) fogyatékosnak nevezett tanulók száma csökkenjen, és (7) az elkülönítetten, szegregáltan tanuló fogyatékos/SNI-tanulók száma minimálisra csökkenjen.

A szociológusszakma régi törekvése érvényesült (Berkovits és Oblath 2008): elvileg megszűnt annak lehetősége, hogy hátrányos helyzetű, és különösen roma tanulókat önkényesen és tévesen enyhe fokú értelmi fogyatékosként nyilvánítsanak. Ettől kezdve csak az organikusan sérült gyermekek (fogyatékos, „SNI a”) mehetnek az immár „gyógypedagógiai”, „speciálisnak” nevezett kisegítő („kijelölt”) iskolákba, a többieket – lehetőség szerint – integráltan kell oktatni, s megfelelő fejlesztésben részesíteni.

Az SNI-tanulók aránya – a szegregáltan és az integráltan tanulók együttevétve – azonban nemhogy csökkenni kezdett volna, de tovább nőtt; csak most már nem értelmi fogyatékos, hanem „SNI b” jogcímen (lásd 1. ábra). Ennek 2005-ben újabb rendelet⁵ igyekszik gátat szabni, melynek fő célja, hogy korlátozza a tömeges „diszes”-sé nyilvánítást, és végleg leválassza az „SNI a” (fogyatékos) kategóriáját és az „SNI b”-ről („egyéb probléma”).

Az Oktatási Minisztérium tehát magáévá tette az – inklúziót és egyéni fejlesztést szorgalmazó – gyógypedagógiai megközelítést. Az „a” és „b” kategória minél egyértelműbb elválasztása már ekkor (2005-ben) is az *organikus (fogyatékos)* versus *nem organikus* dichotómia mentén történik, de ez még nem válik explicitté, mint majd 2007-től, amikor új törvénymódosítás keretében új kategóriák lépnek érvénybe.

Két, egy töről – a romák nagyarányú fogyatékosként nyilvánításának tényéből – fakadó, mégis egymásnak is ellentmondó bírálatra egyszerre igyekeztek választ adni a döntéshozók; az egyik bírálat szerint a tanulási nehézségeket

⁴ A törvény indoklása.

⁵ A 2/2005. (III. 1.) OM rendelet.

medikalizálják, s ezáltal naturalizálják, rögzítik, ahelyett, hogy az egyéni fejlesztésre összpontosítanának: „Az [SNI] tanulók után járó megemelt normatíva folyósítását a szakértői bizottságok minősítéséhez, vagyis a diagnózishoz és nem a sajátos nevelési igényű gyerekeknek nyújtott speciális szolgáltatásokhoz kötött[ék]” (Havas és Zolnay 2011). A másik bíráló szerint a romák előítéletek áldozatai, az alkalmazott vizsgálati eljárások nem teszik lehetővé az eltérő kulturális háttér figyelembevételét, illetve kompenzálást (lásd Kende e kötetben).

A „medikalizálásból” fakadó szegregációt az „SNI b” újradefiniálásával igyekeznek megelőzni, a besorolás „szubjektív” jellegét (az esetleges előítéletességen alapuló SNI-vé nyilvánítást) viszont épp az *organikus-orvosi* diagnózis megerősítésével. A szociológia az orvostudományokban fedezi fel a szegregáció elleni küzdelemben mozgósítható tudománytársat. Ennek jegyében a szakértői bizottságokban használt új orvosi lapot is az Egészségügyi Minisztériumban dolgozták ki. E mögött az a megfontolás áll, hogy, ha és amennyiben igaz az a kritika, hogy sok gyereket indokolatlanul nyilvánítottak fogyatékosnak, akkor legalább részben át kell adni a gyerekek sorsa felőli döntés jogát az orvostudománynak, illetve az egészségügynek; az orvostudomány mint pozitív tudomány s az egészségügy mint ennek politikai képviselője hivatott az objektív és igazságos döntést megalapozni.⁶

Fontos hangsúlyozni, hogy a döntéshozók az SNI tanulóira még akkor is a szegregáció áldozataiként tekintenek, amikor fokozatosan csökkenni kezd az elkülönítetten tanuló, és egyre nő az integrált, inkluzív nevelésben részesülő SNI-k száma. 2006-tól már utóbbiak vannak többen, ha nem is annyira a komplex deszegregációs programnak, mint inkább az SNI-normatívák megnyirbálásának köszönhetően (lásd 1. ábra).

A téves fogyatékosná nyilvánítás elleni fellépés a Havas Gábor nevével fémjelzett szakértői kör régi követelése volt, amit nemzetközi és hazai szociológiai elemzések (pl. Loss 2000, Kende és Neményi 2005)⁷ és egyes gyógypedagógusoktól származó vélemények is megalapoztak, bár utóbbiak a közoktatás, a pedagógusok felelősségére helyezik a hangsúlyt (Zászkaliczky 2002, Urbán Szabó 2008). A kutatások sorát a Czeizel Endre (Czeizel és tsai. 1978) nevével fémjelzett ún. Budapest-vizsgálat; a „fogyatékosná” nyilvánítás szociológiai kritikájának fő megállapításait megfogalmazó Ladányi–Csanádi-féle kutatások, és a gyógypedagógiai szociológia műhelyében született – Illyés Sándor által vezetett – Zala megyei vizsgálat nyitotta meg, még az 1970-es, 80-as években (Mesterházi 2006). Hozzá kell tenni, hogy a nem adekvát fogyatékosná minő-

⁶ Az SNI-mezőnek az oktatás és egészségügy közötti köztes helyzetéről lásd: Eröss és tsai. 2007.

⁷ Kende és Neményi (2005) a „szociokulturális” (etnikai) oktalajdonítások szerepét emelik ki.

sítéssel kapcsolatban hasonló problémákkal küzdenek Franciaországban⁸ és Németországban is (Demszky 2008).

A fejlesztés és az integráció nem csak elméletben vált az SNI-tanulókkal való iskolai bánásmód két alapelvevé, ezt a gondolkodást fokozatosan magukévá tették a nevelési tanácsadók is (Berkovits 2008). Eszerint a fő cél a gyógyepedagógiai intézményekben, illetve tagozatokon való elkülönítés formáját öltő szegregáció elkerülése: a fejlesztés „súlyos” esetben is csak „átmenetileg” járhat elkülönítéssel. Mindez ugyanakkor – az esetlegességek jellemezte iskolarendszerben (Erőss 2008b) – óriási regionális, kistérségi különbségekkel valósul meg (Oktatási Hivatal 2008).

A deszegregációnak ugyanakkor volt egyfajta visszamenőleges hatálya is. Napirendre került a fogyatékosná nyilvánítások visszamenőleges hatályú felülvizsgálata, részben a 2003-ban indult Utolsó Padból Program keretében, részben pedig a 2007-ben indult újabb felülvizsgálat révén. Az Utolsó Padból Programban – mely eleve nem is érintett minden évfolyamot – végül csupán 10% körüli volt az átsorolási arány, vagyis ennyi ún. „álfogyatékos” találtak. Ezzel szemben a 2007-es felülvizsgálat közel egyharmadnyi, korábban SNI-nek minősülő gyerek átsorolásával járt. A felülvizsgált, korábban SNI-nek minősülő tanulók kb. egyharmada kapott „enyhébb” (BTM), illetve „normál” besorolást: több mint 6 ezer lett BTM, kb. 4 ezer esetében pedig kimondták: sem SNI, sem BTM-besorolása nem indokolt. A fennmaradó kétharmad megoszlása: közel kétszer annyi az „organikus” („SNI a”), mint a „puhább” „SNI b” kategóriába sorolt tanuló; ez is elmozdulás.⁹ Ugyanakkor a felülvizsgálatoknak köszönhetően az SNI-státuszából kikerülő (plusz-finanszírozást többé nem kapó), de továbbra is „problémásnak” minősülő (pl. „magatartás-zavaros”) tanulókat az iskolák hajlamosak lehetnek a korábban „jól bevált” módon eltávolítani, például magántanulóvá nyilvánítás útján. A magántanulók aránya 2006–2007-ben emelkedésnek is indult (Havas és Zolnay 2010: 85).

2007-ben hivatalosan is különvált az organikus okra visszavezethető („fogyatékos”, „SNI a”), illetve az organikus okra vissza nem vezethető tartós és súlyos *iskolai problémával* küzdő gyermekek, tanulók köre („a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra vissza nem vezethető tartós és súlyos rendellenessége”,¹⁰ „SNI b”). A törvényhozó ezzel megoldhatatlan feladat elé állította a jogalkalmazót, nemhogy csökkentve, de éppenséggel növelve a szubjektív besorolás esélyét, mivel az organikus és a nem organikus eredetű problémák szétválasztására sem elméletben, sem a gyakorlatban nincs lehetőség,

⁸ A „fogyatékos” tanulók többségét – 72%-át – befogadó két francia iskolatípusban tanulók 50%-ának nehézségei „nem tűnnek bizonyított fogyatékoságnak” (Gateaux 2005: 48).

⁹ Lásd Erőss 2008c.

¹⁰ Módosult a Kt. 121. § (1) bekezdés 29. pontja.

és pedig azért, mert a megkülönböztetés elméletileg nem megalapozott, ráadásul az esetleges organikus eredet a szakértői vizsgálat során, az ott alkalmazott eszközökkel semmiképpen nem igazolható (Csépe 2008, Szűgyi 2008).¹¹

2008. augusztus 1-jétől az „SNI b”-tanulók ellátásában való szakmai együtt- és közreműködés kötelezettségét a szakértői bizottságoktól áthelyezték a nevelési tanácsadók hatáskörébe. Ugyanakkor várható volt például az óvodák, iskolák, kollégiumok szerepének növekedése: a szabályozás szerint elsősorban ezen intézmények felelnek azért, hogy a náluk lévő sajátos nevelési igényű gyerekeknek megszervezzék a megfelelő foglalkozásokat. *Tehát a közpolitikai hangsúly még inkább áttevődött az (egyszeri) diagnózisról a felülvizsgálatra és a folyamatos fejlesztésre, a szakértői bizottságról a nevelési tanácsadóra és az iskolára, az elkülönítésről az együttnevelésre.*

Noha a 2007-ig a nevelési tanácsadók által felállított diagnózis alapján folyósított BTM-fejkvóta a 2007–2008-as tanévtől megszűnt,¹² továbbra is a nevelési tanácsadó véleménye alapján számítanak a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdők (BTM-ek) osztálylétszám szempontjából „kettőnek” (ez a hivatalos dokumentumokban is használatos kifejezés).¹³ A finanszírozási változtatások oka a fiskális szigor kényszere mellett a normatív finanszírozás nem kívánt mellékhatásainak csökkentése is volt, vagyis hogy csökkenjen a vonzóan magas fejkvóta miatt „termelt” *álfogyatékosok*, majd *áldiszlexiások*, *álhiperaktívok*, és végül ál-BTM-ek száma.

Ebben az időszakban az oktatáspolitikában az SNI-kérdéstől függetlenül is érzékelhető volt a „*felkészületlen, maradi pedagógusok*” megváltoztatásának, „*érzékenyítésének*” szándéka. Hiszen az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) Integrált Pedagógiai Rendszere is kiemelt figyelmet szentelt a „*fejlesztéssel felérő*” pedagógiáknak (csoportmunka, differenciált oktatás, korrepetálás); a minisztérium rendeleti úton határozta meg, hogy hány tanulónként kell lennie egy gyógypedagógusnak, pszichológusnak; majd már az *európai uniós fejlesztési források* egy részét is erre szánták (NFT I és NFT II) (Berkovits és Oblath 2008). Nem melleleg az alternatív pedagógiák és iskolák is általában ezt a szemléletet terjesztették. Így az inkluzív pedagógiai módszerek, és maguk a fejlesztő- és

¹¹ 2010-ben a megkülönböztetés ismét változott, a szabályozásból kikerült az organikus – nem organikus distinkció, és az SNI a-t az SNI b-től már csak egyetlen jelző különbözteti meg: utóbbit mondják „tartós”-nak.

¹² Programfinanszírozás formájában, ha csekély súllyal is, de jelen van a költségvetésben, a 2011-esben is.

¹³ A BTM és SNI közötti különbség nem mindig egyértelmű: létezik például a szakértői bizottságok hivatalos statisztikáiban is („OSA 10SZB”) „a tanulási nehézség veszélyeztetettség” (F 81.9), és „az iskolai készségek kevert zavara” (F 81.3) is. Bár ezek nem adminisztratív, pusztán statisztikai kategóriák.

gyógypedagógusok a hátrányos helyzetű és az SNI tanulók oktatásban egyaránt „progresszív” szereplővé léptek elő.

Az SNI-reform – az „SNI b” folyamatban lévő „normalizálása” (a tanulók teljes integrációja, nevelési tanácsadós segítséggel, fejlesztéssel) óriási feladatot ró a nevelési tanácsadókra. Holott a szegényebb kerületekben és településeken csak a szükséges minimumot tudják biztosítani a fenntartók; sőt van, ahol a tantermekkel, szakemberekkel és szakszolgálatokkal való ellátottság tekintetében még a törvényi kötelezettségüknek sem tudnak eleget tenni (Havas és tsai. 2002, Liskó 2002, Cs. Czachesz és Radó 2003). A 2004/2005-ös OKÉV-adatok szerint az eltérő tantervű tagozatot fenntartó általános iskolák több mint harmadában hiányzott a gyógypedagógus, vagy a törvényben megengedettnél magasabb volt a csoportösszevonások mértéke, az esetek jelentős részében pedig a kiemelt normatíva ellenére a többségi tantervű osztályoknál alacsonyabb szintű volt az ellátottság. A korábbi integrációügyi miniszteri biztosokkal készült interjúinkból kiderült, hogy ez a tény az egyik legfontosabb hivatkozási alapja volt az SNI deszegregációs politikának.

Az SNI politikák, illetve a diagnosztizálási gyakorlat és tudományos háttér elmúlt évtized(ek)ben végbement változásai alapján kialakult *részképességzavar-diskurzust* a pedagógusok olyannyira internalizálták, hogy a „fejkvótás” SNI-khez képest sokkal több tanulóról mondják, hogy valamilyen tanulási/magatartás zavara van. Sőt, a „nem problémás” tanulókról is egyre inkább hajlamosak ezen a nyelven nyilatkozni (Berkovits 2008). *A viselkedési és részképességzavar tömeges méreteket öltött, amennyiben általános értelmezési sémájává vált mindenfajta tanulási és pedagógiai nehézségnek.* Mindez természetesen visszahatott az SNI-politikák alakulására is.

Az SNI- és BTM-probléma csak *az iskolarendszer egészének, a helyi iskolai egyenlőtlenségek rendszerének és az osztársadalmi struktúrájának a fényében* értelmezhető (lásd: Neumann e kötetben, valamint: Kertesi 2005, Zolnay 2006, Németh 2006, Berényi és tsai. 2006). Az is esélykülönbséget jelent, amikor a budapesti iskola nyelvtagozatos és „tánctagozatos” osztálya közül utóbbiba irányítják a roma kisfiút, még ha az egyáltalán nem is szegregált osztály, mert bizonyára szívesen táncol, vagy mert múltkor is „hangoskodtak a PLUS-ban”, vagyis a közértben (Erőss 2008a). És az is sorsdöntő lehet, ha a biztonsági őr, bolti eladó vagy tetőfedő szülők, amúgy jó képességűnek, de „visszahúzódnak” mondott gyereket már az óvodában eltanácsolják a „kemény sulitól”. Ez *nem* szegregáció, hanem a lehetetfinom különbségek és különbségtételek rendszere, melynek nyelvét a pszichológia, a gyógypedagógia és az SNI szabályozás ihlette, de amely mára függetlenedett az SNI-től mint tudományos-adminisztratív jelenségtől (Erőss 2008c).

3. AZ UTOLSÓ PADBÓL PROGRAM ÉS A SZAKÉRTŐK

A közpolitika és tudományos tudások kapcsolatát az Utolsó Padból Program (UPP) kapcsán vizsgáltuk. Nem csupán a program működését elemeztük, hanem a 2002 és 2009 közötti SNI politika egészét, mindazokat az intézkedéseket, amelyek a fogyatékosnak nyilvánított, és így szegregált oktatási formák felé irányított roma, illetve halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat érintették.

Az Utolsó Padból Program (UPP) emblemikus intézkedése egy *közvetlen* deszegregációs beavatkozás: az enyhe fokban értelmi fogyatékosnak minősített és ezért *korábban szegregált* gyerekek, tanulók egy részének visszahelyezése a „normál” oktatásba.

Az UPP mint közcselekvés más szempontból is érdekes, mivel e program kialakításában az egymással is versengő „szakértői tudások” – a szociológia, a fejlesztőpedagógia, a pszichológia, a gyógypedagógia, az oktatásgazdaságtan és ezek különböző irányzatai – meghatározó szerepet játszottak. Ezért e tudások egymáshoz és a szabályozáshoz fűződő komplex viszonyát is vizsgáljuk, oly módon, hogy tudáson nem csak a tudományos, szakértői, hanem a laikus, nemzetközi, helyi, hallgatólagos¹⁴ stb. tudásformák összességét értettük.

A törvényi változások és a törvény-előkészítő munka dokumentációjának vizsgálata mellett interjúkat készítettünk mindazokkal, akik a döntések előkészítésében szakértőként, szakpolitikusként részt vettek, akik tudományos munkájukkal közvetetten hozzájárultak a döntésekhez. Minisztériumok és minisztériumi háttérintézmények vezetőivel, nevelési tanácsadók és szakértői bizottságok munkatársaival is interjúztunk; igyekeztünk a kérdésben érintett, bevonódott és mellőzött személyeket egyaránt felkeresni.

A korábbiakban bemutatott folyamat alapján a vizsgált időszak három szakaszra bontható az SNI-politikák szempontjából, azonban a programot megelőző viták is fontos szerepet kaptak a közpolitika megszületésében és alakításában. Jóval 2002 előttre nyúlik ugyanis vissza a szegregáció és az integráció vitája a gyógypedagógiai oktatás berkein belül (Bánfalvy 2005); már a kilencvenes években tudományos szemléletváltás körvonalazódott abban a kérdésben, hogy a fogyatékossgal élő gyerekek társadalmi integrációját elősegíthetik-e a specializált, szegregált gyógypedagógiai intézmények. E kételyek nem függetlenek az évtizedes szociológiai kritikától és a nemzetközi gyakorlattól sem (vö. Berkovits és Oblath 2008). Vagyis az integráció/inklúzió gondolata nem először jelenik meg; az UPP több mint szakpolitika, ebbe a szellemi hagyományba is illeszkedik.

¹⁴ A hallgatólagos tudásról lásd Szívós 2013 e kötetben.

Az Utolsó Padból Program explicit célkitűzése a tévesen fogyatékosnak nyilvánított halmozottan hátrányos helyzetű, illetve roma gyerekek szegregációjának felszámolása volt, ezt tolmácsolta a vezetésre felkért, korábban roma jogvédőként tevékenykedő Mohácsi Viktória személye is. A program indulásakor a deszegregáció fogalma írta le legpontosabban annak irányát, kijelölve egyúttal a diszciplináris keretet is.

Ez az irány világosan meghatározható politikai és tudományos állásfoglalást tükrözött. Egyfelől az akkor hatalmon lévő balliberális nézőpont jelent meg az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati érvényesítésében, másrészt megvalósult a szociológiai kritikák beemelése a közpolitikába. A program 2003-as indulásától körülbelül 2005-ig beszélhetünk ennek az iránynak a kiépüléséről és megszilárdulásáról. Ebben az időszakban folyt az első felülvizsgálat, mely az SNI-tanulók egy kis részének visszahelyezésével végződött, jelentős módszertani fejlesztések beindításáról születtek döntések, és átfogó támadás indult a szegregáció különböző formái ellen. A deszegregáció és a hatékony közpénzfelhasználás kettős céljával (new public governance, accountability) a törvénybe ebben az időszakban került be az SNI „a” és „b” típusának megkülönböztetése.

Döntő fontosságú volt Torda Ágnes pszichológus-gyógypedagógus bevonása a szakértői bizottságok működésének átalakítását előkészítő munkába, aki hidat vert az eredetileg egymást ellenségnek tekintő „szociológusi tábor” és a diagnosztizáló munkát végző bizottságok között (Erőss és tsai. 2009). Őt követték a „Bárczi” és a szakértői bizottságok meghatározó személyiségei, akik szakmai és szakértői munkásságukkal is hitet tettek a paradigmaváltás mellett (Kőpatakiné Mészáros 2006, Lányiné dr. Engelmayer 2007 stb.).

Az SNI tanulók integrációjára/deszegregációjára/inklúziójára irányuló törekvések egyrészt a gyógypedagógusok és szociológusok „történelmi szövetségén” alapulnak, másrészt az – épp általuk meghonosított – nemzetközi diskurzussal is összefüggnek. Utóbbihoz tartozik a *special educational needs* és *inclusion* térnyerése (Berkovits és Oblath 2008).

A minisztérium (a miniszteri biztos) a szakértői bizottságok, illetve a gyógypedagógiai intézmények működését számos kritikával illette. Szóvá tette, hogy megyéről megyére nagymértékben eltér az SNI gyerekek aránya (3,5% és 18% között ingadozott), de mindenekelőtt az európai átlagot jóval meghaladó SNI arányt bírálták. A szegregált intézményekben folyó munka gyakran nem felelt meg a gyógypedagógia elméletének, miközben a szakember- és eszközellátottság gyenge volt (Havas és Liskó 2005).

A szakértői bizottságok és a gyógypedagógus/pszichológus szakma első reakciója az elutasítás volt, ami legalább annyira szólt az őket kritikával illető társadalomtudományos szemléletű kutatásoknak, mint magának a programnak. A szakértői bizottságok és a deszegregációs program együttműködését az tette

lehetővé, hogy a két oldal egyetértett abban, hogy hiányoznak a bizottságok működéséhez szükséges személyi feltételek és a vizsgálatokhoz szükséges eszközök.

Az együttműködő partneri viszonyt így annak ellenére ki lehetett alakítani, hogy nem alakult ki konszenzus a szakértői bizottság szerepével kapcsolatban. A szakértői bizottságok ugyanis az iskolai elhelyezés területén a feladatukat elsősorban abban látják, hogy a hozzájuk forduló gyerekeket a létező intézményrendszerben elhelyezzék, a társadalomtudományi kritika viszont azt hangsúlyozza, hogy a szakértői bizottságok diagnosztikai gyakorlata legitimálja a meglévő, jellemzően szegregáló iskolarendszert.

A tényleges együttműködés során a szakértői bizottságoknak sikerült egy komoly érdekvédelmi és szakmai szervezetet létrehozniuk, és így kiléptek az Utolsó Padból Program leginkább kritizált intézményének passzív szerepéből, s a közcselekvés aktív alakítójává váltak. Képviselőik útján részt vettek egy új eljárási protokoll kidolgozásában, majd lehetővé vált egy új teszt adaptációja is.

A deszegregációs cél megvalósításához meg kellett teremteni a befogadó iskola intézményét is, ami nem csupán finanszírozási, hanem pedagógiai kérdés is volt. Így vált 2005-től fokozatosan az együttnevelés a közpolitika célkitűzésévé. Ebben a pedagógia és a fejlesztőpedagógia volt a leginkább kompetens szakterület, a politikai és ideológiai keret pedig ezen belül az alternatív pedagógiáknak, a pedagógia módszertani megújulásának kedvezett. Az SNI gyerekek együttnevelésének ügye ugyanakkor jól megfért az iskola általános demokratizálódási folyamatával is.

A közpolitika, az Utolsó Padból Program egyre inkább a megvalósítás gyakorlati nehézségeivel szembesült, illetve a döntéshozók szemszögéből nem történt látványos áttörés a deszegregáció terén, miként az SNI gyerekek száma és besorolása sem változott lényegesen. Érdekes, hogy úgy alakult ki ez a „pesszimista” összkép, hogy az adatok, ha a vártnál lassabban és csak részben is, de az eredeti célkitűzések teljesülését mutatták (1. ábra).

A probléma felszámolásához szükséges eszközök hiánya (elégtelen fejlesztési kapacitás stb.) a döntéshozókat, illetve az addigra már befolyással rendelkező szakterületek képviselőit – többek között a szakértői bizottságok új eljárásrendjét kidolgozó pszichológusokat és gyógypedagógusokat, az integrációs hálózat megvalósításában részt vevő pedagógusokat és szociális munkásokat – a prevenció szemléletéhez sodorta. Eszerint, ha a jelenlegi rendszer átalakítása nem is valósult meg maradéktalanul, még mindig lehet valamit tenni a megelőzésért, így érdemes az iskola előtti időszakra koncentrálni, ahogy ezt világ- és Európa-szerte teszik más országok különböző korai intervenció és prevenció programokkal. Ugyanakkor az is világossá vált 2005–2006 táján, hogy már nem a szociológiai kritika a legfontosabb alakítója a közpolitikának,

hanem a pedagógiai megújulást képviselő (alternatív) pedagógiák mellett a természettudományos megközelítést alkalmazó kognitív pszichológia (lásd Neumann 2010).

Miután az UPP irányítói megtalálták az együttműködés lehetőségét a szakértői bizottságokkal, egy új protokoll kidolgozását kezdeményezték. Az új eljárásrend kidolgozói a nagyobb mértékű orvosi részvétel mellett tették le a garast, vagyis a problémákat a természettudományosabb megítélés felé terelték, ezzel keresve védelmet és garanciát az „előítéletekkel” és szubjektív ítéletekkel szemben. Nem tekinthető véletlennek az az egybeesés sem, hogy éppen ekkor, 2007-ben került be a közoktatási törvénybe az SNI kategóriába sorolás organikus és nem organikus okokra történő visszavezetésének köteleessége.

Az eredeti elképzelésekben még nem szereplő új elemként uniós forrásból egy új intelligenciateszt adaptálásába és standardizálásába kezdtek a program alakítói. A WISC-IV kiválasztása és standardizálása jól tükrözte azt a diszciplináris eltolódást a társadalomtudományos kritika felől a természettudományos megoldások (jelen esetben a kognitív tudományok) irányába, amely az egész programot is jellemezte. Jól jelzi a társadalomtudományi kritika integrálásának nehézségét, hogy éppen a programot megalapozó szociológiai munkák szorgalmazták leginkább az álfogyatékosok standardizált, tudományosabb eljárások bevonásával történő felszámolását, ugyanakkor e kritikai irány képviselői vannak a legkevésbé kibékülve magával a standardizált mérési eljárás elméletével. A fejlődépszichológia természettudományos, illetve kognitív szemléletének térnyerését tükrözi, hogy Csépe Valéria agykutató pszichológust, diszlexia-szakértőt kérték fel a közoktatási Zöld Könyv (2008) SNI témájú fejezetének megírására (Csépe 2008). Csépe törekvése a „valódi diszlexia” egzakt meghatározására, az egyszerű olvasási zavarok leválasztására találkozott az Oktatási Kerekasztal meghatározó – szociológus, oktatásgazdász – résztvevőinek azon szándékával, hogy a természettudományokat segítségül hívva tereljék vissza az „álfogyatékosokat”, „áldiszlexiásokat” a közoktatás fősodrába.

Az UPP utolsó nagy időszakának emblematikus programja a 2007-ben indult, korai fejlesztést célzó Biztos Kezdet Program (Herczog 2008). Ennek az – egyébként interdiszciplináris – programnak a tudományos alapjait éppen az a pszichológiai szemlélet adja meg, amely az UPP során nyert meghatározó szerepet. Ez nem pusztán az álfogyatékosok integrálását, de mindenféle tanulási zavar megelőzését tűzte ki célul. S ezzel túllépett az Utolsó Padból Program – *ex post facto*, terapeutikus – filozófiáján.

4. TERÁPIA A FŐSODORBAN

A különböző diszciplínák (szociológia, gyógypedagógia, fejlesztő pedagógia, pszichológia, orvostudomány, kognitív tudományok stb.) és a különböző aktorok (döntéshozók, tudósok, szakértők) kezdeti konfliktusát az Utolsó Padból Program későbbi szakaszaiban viszonylag békés együttműködés váltotta fel. Az inklúzió fogalma és gyakorlata vált meghatározóvá, a korábban magukat megtámadva érző gyógypedagógusok és pszichológusok részben megbékéltek, csökkent a szegregáltan (de legalábbis az elkülönített tagozaton, iskolában) nevelt SNI tanulók aránya (2. ábra). Az *SNI fogalma és különböző alkategóriái, valamint az SNI tanulók megcímkezése megmarad, de megvalósul az SNI tanulók integrációja*.

A különböző tudományterületeket felemelő, majd mellőző politika mindvégig igyekezett szem előtt tartani az eredetileg kitűzött hármas célt, vagyis az SNI gyerekek (1) valósághűbb diagnózisát, (2) hatékonyabb terápiáját és (3) szegregációjuk megszüntetését.

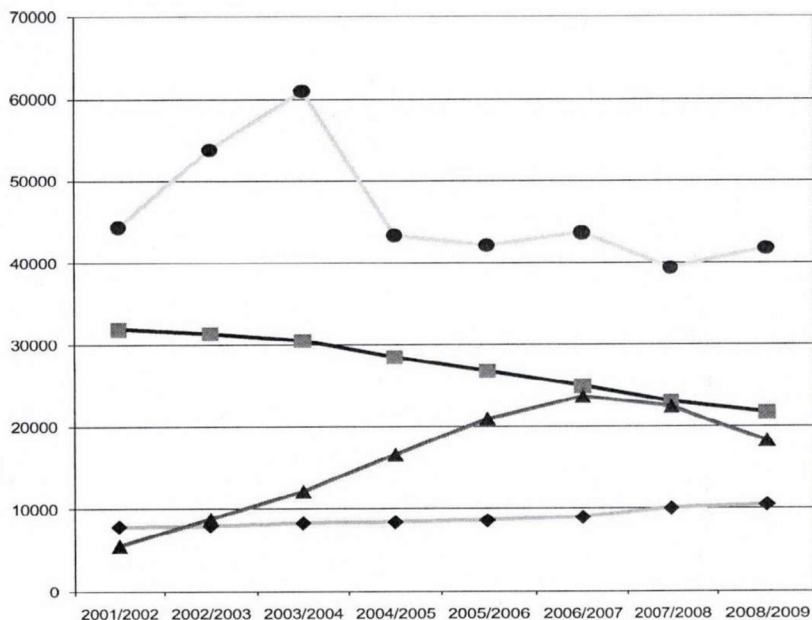
E célok, különösen a jobb diagnózis és a szegregáció mérséklése tekintetében ugyanakkor a program végül a legnagyobb segítséget nem közvetlenül a tudományoktól vagy az új pszichometriai mérőeszközöktől, hanem az ezek mellett, illetve ezekkel összefüggésben kibontakozott klasszikus bürokratikus (szabályozási), és posztbürokratikus (anyagi ösztönzés, illetve ellenőztönzés) intézkedésektől kapta. A gyakorlatban az „SNI b” tanulók integrációjának kötelezővé tétele, és a korábban szegregációra ösztönző mértékű SNI-normatíva csökkentése a szakértők közvetítette tudományos felismeréseknél jóval látványosabb eredményt produkált. Ehhez járultak hozzá még olyan lokális tényezők, mint például a gyógypedagógiai intézmények hiánya, amely egyes perifériális helyzetű kistérségekben éppen az integráció irányába hatott.¹⁵

Az SNI tanulók száma, és különösen a szegregáltan tanuló SNI-ké – bár nem akkor és nem úgy, ahogyan azt az UPP megalkotói eredetileg képzelték, de – csökkent. Ezt a kutatók eddig a gyógypedagógiai tagozatok számának csökkenésén keresztül tudták kimutatni, közvetve: „A vizsgált iskolák nagyobbik felében 2004-ben még működött eltérő tantervű tagozat, ám ezeknek nagyjából a fele azóta megszűnt. A legtöbb megszüntetésre 2007-ben került sor...” (Havas és Zolnay 2011). Hogy az iskolákban, nevelési tanácsadóknál és a később létesült Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézményekben zajló „terápia” mennyire hatékony, azt csak a programok hosszú távú, a fejlesztő pedagógia gyakorlati működésének megfigyelésével kiegészített vizsgálatával ismerhetnénk meg.

¹⁵ Lásd pl. a bácsalmási kistérség eseteleírását (25–26. p.) egybevetve az esztergomi kistérségével (36–37.) Oktatási Hivatal, 2008. Előbbiben minden SNI-tanuló integráltan, míg utóbbiban az SNI-tanulók 50%-a elkülönítve tanult.

Az adatok (1. ábra) megmutatják, hogy az „értelmi fogyatékosok” száma fokozatosan csökkent. Az „SNI b”-ké először nőtt, majd csökkenni kezdett, míg az „SNI a”-k aránya egyenletesen, de lassan és kis mértékben nőtt, a BTM-eké pedig szabálytalanul hullámzott. Az értelmi fogyatékosok nyilvánítás elleni több évtizedes küzdelemben a szociológusok győzelemre álltak.

1. ábra. Az SNI és BTM tanulók száma, 2001–2009



- 1.: Rombuszos görbe: „SNI A”-k (minden „fogyatékos”, az „enyhe fokú értelmi fogyatékosok” nélkül)
- 2.: Kockás görbe: Enyhe fokú értelmi fogyatékosok
- 3.: Háromszöges görbe: „SNI B”-k (SNI b, pszichés fejlődés zavarai, diszlexia, diszgráfia, figyelem-zavar stb.)¹⁶
- 4.: Korongos görbe: „BTM”-ek

Levendél Sára gyűjtése az idevágó OM Oktatási Évkönyvek alapján (részletes adatok, általános iskola fejezet)

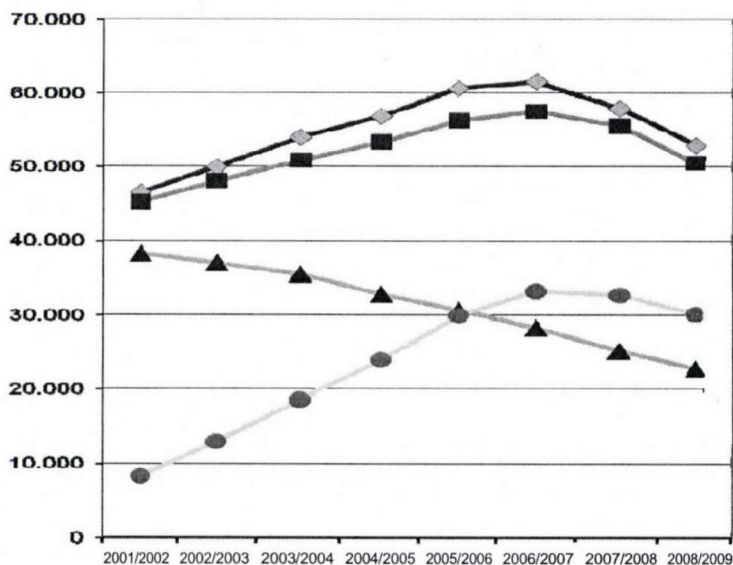
A szegregáltan és integráltan tanuló, valamint az összes SNI-tanuló számának alakulása (2. ábra) pedig megmutatja, hogy az SNI-vé nyilvánítás, de főleg a szegregáltan tanuló SNI-k száma csökkent. Utóbbi hét év alatt majdnem meg-

¹⁶ Az „SNI b”-görbe a hivatalos kategóriák évről évre változó elnevezésétől függetlenül mutatja a mindenkor „nem organikus” SNI-k számának alakulását.

feleződött. Tehát az akár okkal, akár ok nélkül SNI-vé nyilvánított tanulók szegregációja erőteljesen visszaszorult. Ennyiben az Utolsó Padból Program, és az azt kísérő intézkedések, különösen a finanszírozás átalakítása *együttesen* azt eredményezték, hogy többé nem jár a normál iskolából való kitaszítottsággal, ha valakit sajátos nevelési igényűnek nyilvánítanak. Ugyanakkor ez nem járt szükségszerűen a „hagyományos” szegregáció (tagozatos osztály vs. „normál osztály” stb.) visszaszorulásával; sőt!

A „címkézés”, tehát maga az SNI-vé nyilvánítás is csökkent, de ha figyelembe vesszük a demográfiai tendenciákat, vagyis az általános iskolások összlétszámának csökkenését, akkor ez a csökkenés csekélynek mondható. Nem a „fogyatékos-ság” nyilvánítás, hanem „csupán” a „fogyatékosok” kitaszítottsága szorult vissza. Mindkettő logikus következménye a „fogyatékos-ság” – új nevén: sajátos nevelési igény – *normalizálásának*. S ugyanennek a normalizálásnak a része, hogy hol így, hol úgy, de az óvodák és iskolák mindennapjainak részévé vált a *képességfejlesztés*.

2. ábra. A szegregáltan és integráltan tanuló, valamint az összes SNI-tanuló száma, 2001–2009



1. Rombszoros görbe: Sajátos nevelésben részesülők, összesen
2. Kockás görbe: SNI tanulók (6–14 évesek)
3. Háromszöges görbe: Szegregált iskolában v. osztályban tanuló SNI-k (számított adat)
4. Korongos görbe: Integráltan tanított SNI-k

Levendél Sára gyűjtése az idevágó OM Oktatási Évkönyvek alapján (részletes adatok, általános iskola fejezet)

Felhasznált szakirodalom

- Bánfalvy Csaba: „A fogyatékossgal élő diákok a közoktatásban” Tanulmány. Budapest: ELTE BGGyFK, 2005.
- Berényi Eszter, Berkovits Balázs és Eröss Gábor: „Iskolaválasztás az óvodában: a korai szelekció gyakorlata”. *Educatio*, 2005/3. 805–824. p.
- Berkovits Balázs: „A képességek diskurzusa és az osztályba sorolás módjai”. In Berényi Eszter, Berkovits Balázs és Eröss Gábor: *Iskolarend. Kiváltság és különbségtétel a közoktatásban*. Budapest: Gondolat. 2008.
- Berkovits Balázs és Oblath Márton: „A »fogyatékossg« és a »szociális hátrány« kapcsolatának diskurzusai és politikája”. In Eröss Gábor és Kende Anna (szerk.): *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. Budapest: L'Harmattan, 2008. 21–48. p.
- Czeizel Endre, Lányiné Engelmayer Ágnes és Rátay Csaba: *Az értelmi fogyatékossgok kóreredete a „Budapest-vizsgálat” tükrében*. Budapest: Medicina, 1978.
- Cs. Czachesz Erzsébet és Radó Péter: „Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények”. In Halász Gábor és Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a közoktatásról*. Budapest: OKI, 2003. 349–377. p.
- Csányi Yvonne: „Helyi adatgyűjtés a sajátos nevelési igényű gyermekek körében egy OECD-projekt keretében”. *Új Pedagógiai Szemle*, 2007/7. 56–64. p.
- Csépe Valéria: „Az SNI sajátos helyzete Magyarországon.” In Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat, 2008. Internetes elérés: http://fppti.hu/szakteruletek/sajatos/hasznos/csepe_sni_ref.pdf.
- Demszky Alma-Míra: „Exklúziós és inklúziós folyamatok a német oktatási rendszerben”. In Eröss Gábor és Kende Anna (szerk.): *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. Budapest: L'Harmattan, 2008.
- Eröss Gábor: „A habitus színe és visszaja. Az iskolajelentések megalkotásának” antropológiája. In Berényi Eszter, Berkovits Balázs és Eröss Gábor: *Iskolarend. Kiváltság és különbségtétel a közoktatásban*. Budapest: Gondolat, 2008a. 218–276. p.
- Eröss Gábor: „Mozaik-Magyarország felfedezése, avagy az esetlegesség uralma” In Eröss Gábor, Berkovits Balázs és Berényi Eszter: *Iskolarend. Kiváltság és Különbségtétel a közoktatásban*. Budapest: Gondolat, 2008b. 27–76. p.
- Eröss Gábor: „Különbség és szórás. Kategorizációs és szelekciós finommechanizmusok az oktatásban: SNI-k, lókörtők és társaik.” In Eröss Gábor és Kende Anna (szerk.): *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. Budapest: L'Harmattan. 2008c. 157–234. p.
- Eröss Gábor, Berkovits Balázs, Mund Katalin, Oblath Márton, Kende Anna, Dávid Beáta és Gárdos Judit: *The social and cognitive mapping of policy Unhealthy data, competing sciences*. KNOWandPOL kutatási jelentés 2008. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryhealth.pdf>.
- Eröss Gábor és Kende Anna: *All Against Misdiagnosis. Sociologists, neurologists, economists, psychologists and special educators for inclusion*. KNOWandPOL kutatási jelentés 2009. Internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryhealth.pdf>.

- Erőss Gábor és Kende Anna: „Sajátos nevelési igény: közpolitikák, tudományok, gyakorlatok”. *Educatio*, 2010/4. 625–636. p.
- Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat, 2008.
- Jacqueline Gateaux: „Discours médico-psychologique et distanciation sociale” (Az orvosi-pszichológiai diskurzus és a társadalmi távolságtartás). *La nouvelle revue de l'AI*. 2005. No 31, 37–53. p.
- Havas Gábor, Kemény István és Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatókutatási Intézet – ÜMK, 2002.
- Havas Gábor és Liskó Ilona: *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Kutatás közben sorozat. Felsőoktatási kutatóintézet, Budapest, 2005.
- Havas Gábor és Zolnay János: Az integrációs oktatáspolitikai hatásvizsgálata. Kutatási beszámoló, 2010. Internetes elérés: <https://sites.google.com/site/agoraoktataskerekasztal/forrasok>.
- Havas Gábor és Zolnay János: „Sziszfusz számvetése”. *Beszélő*, 2011. június, 16 évf. 6. szám. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/sziszfusz-szamvetese>.
- Herczog Mária: „A koragyermekkori fejlődés elősegítése”. In Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat, 2008. 33–52. p. Internetes elérés: http://econ.core.hu/file/download/zk/zoldkonyv_oktatas_01.pdf.
- Kende Anna és Neményi Mária: „A fogyatékosokhoz vezető út”. In Neményi Mária és Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége*. Budapest: Ü.M.K. 2005. 223–254. p.
- Kertesi Gábor: *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Budapest: Osiris, 2005. 534 p.
- Kópatakiné Mészáros Mária: „A gyógypedagógia az együttnevelésben”. In Kópatakiné Mészáros Mária (szerk.): *A szervezetfejlesztés jó gyakorlatai*. Budapest: Országos Közoktatási Intézet, 2006. Internetes elérés: www.oki.hu/cikk.php?kod=szervfej-kopataki-gyogypedagogia.html.
- Lányiné dr. Engelmayer Ágnes: „Oktatási Kerekasztal – Korreferátum. Dr. Csépe Valéria Az SNI sajátos helyzete Magyarországon c. referátumához, mely az Oktatási és Gyermekesély Kerekasztal számára készült. 2007.
- Loss Sándor: „Út a kisegítő iskolába”. In Horváth Ágota, Landau Edit és Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni*. Budapest: Ü.M.K. 2008. 365–403. p.
- Mesterházi Zsuzsa: „Változik-e a gyógypedagógia identitása?” *Iskolakultúra*, 2006/6–7. 150–163. p.
- Neumann Eszter: „Az Oktatási és Gyermekesély Kerekasztal: ki miben tudós” *Educatio*, 2010/4.
- Németh Szilvia (szerk.): *Integráció a gyakorlatban*. Budapest: OKI, 2006.
- Oktatási Hivatal: *Jelentés a sajátos nevelési igényű tanulók ellátásának kistérségi vizsgálatáról*. 2008. Internetes elérés: <http://www.oh.gov.hu/download.php?docID=2211>.
- Oktatási Jogok Biztos: *A sajátos nevelési igényű tanulók jogainak érvényesülése*. 2003. Internetes elérés: <http://www.oktbiztos.hu/ugyek/jelentes2003/fogyatekos.html>.
- Szűgyi Jerne: „Numerus Nullus. Szegregáció és deszegregáció a magyar közoktatásban”. *Beszélő*, 2008/9. 2–13. p.

Urbán Szabó Krisztina: „Papírgyerek”. *Népszabadság*, 2008. január 22.

Zászkaliczky Péter: „Az egyéni deficitől a társadalmi felelősségig. Gyógypedagógia a közoktatásban és a társadalomban”. *Új Pedagógiai Szemle*, 2002/4. (Interjú, készítette Földes Petra) 52–63. p.

Zolnay János: „Oktatáspolitikai és etnikai szegregáció Miskolc és Nyíregyháza általános iskoláiban”. Budapest: EÖKIK, 2006. 71 p. Internetes elérés: <http://www.eokik.hu/data/files/123538851.pdf>.

Ki kicsoda a romániai közoktatási rendszer decentralizációs folyamatában?

Szereplők és tudástermelési gyakorlataik

BEVEZETÉS

Ma Romániában viszonylag széles körben ismert és osztott az a meggyőződés, hogy a decentralizációs folyamat szükséges eleme annak az általános társadalmi átalakulásnak, amelyet az 1989-es események indítottak el. Lényeges azonban, hogy ez a meggyőződés elsősorban elvi szintű, vagyis leginkább a decentralizációról szóló, az ehhez kapcsolódó diskurzusokban jelenik meg.¹

A decentralizációval való elvi szintű azonosulásnak több fontos kiindulópontja, gyökere van. Az első kiindulópont a demokratikus elven működő társadalom képéhez köthető. Eszerint egy demokratikus társadalomban nehezen elképzelhetőek olyan rendszerek vagy alrendszerek, amelyekben a helyi szintű szereplőket nem vonják be a helyi intézmények működtetésével kapcsolatos döntésekbe, vagy amelyekben a lokális, regionális intézmények működtetése centralizált elven zajlik. Demokratikus társadalmakban sokkal inkább a társadalmi partnerség, az együttműködés, a szubszidiaritás elve kerül előtérbe. A másik fontos kiindulópont az 1989 előtti időszakhoz való viszonyítás, hiszen az akkori időszak államigazgatási struktúrája egyértelműen a centralizáció elvére épült. Az 1989-ben kezdődött általános társadalmi átalakulás egyik jelentős eleme a korábbi időszaktól való radikális elhatárolódás. Ennek értelmében az új társadalmi berendezkedésnek egy, a régitől eltérő – sok esetben akár azzal ellentétes – elvet kell követnie. A decentralizációval való elvi szintű azonosulás harmadik kiindulópontját az Európai Unióhoz való csatlakozás hordozza. Az EU követelményei (itt elsősorban az egyes szektorok decentralizációs folyamatának előkészítésére és a tényleges decentralizáció megvalósulására gondolunk) és támogatáspolitikája több területen is egyet jelentenek a decentralizációval.

¹ A decentralizáció több szektorban végbemenő folyamat Romániában, amely elsősorban a közigazgatást és az adminisztrációt érinti; a közoktatási rendszer decentralizációja csak egy szelete ennek a folyamatnak. Az oktatási decentralizáció alapvetően arra irányul, hogy az oktatási intézményekkel kapcsolatos valamennyi döntés helyi szintre, a helyi iskolavezetés és önkormányzat hatáskörébe kerüljön, így mind a pedagógusi versenyvizsgákról, mind pedig a pénzügyi kérdésekről (ahol az iskolák fenntartása, a kapott források elosztása a helyi önkormányzatok feladata) helyi szinten dönthessenek.

A negyedik kiindulópont pedig a kisebbségpolitikai aspektus, hiszen sok esetben a tapasztalat azt mutatja, hogy az etnikai vagy társadalomtörténeti előzményeken alapuló térségi elvárások (alapvetően a különféle autonómia törekvések) egybeeshetnek a decentralizációs törekvésekkel (Biró 2011).

A decentralizációra való igény azonban nem jelent szükségszerűen egyet az ilyen jellegű közpolitikai folyamat beindulásával, mint ahogyan a decentralizációval kapcsolatos társadalmi diskurzus erősödése sem eredményez szükségképpen jelentős és gyors strukturális változást. A KNOWandPOL projekt keretében elvégzett kutatómunka (a projekt második részkutatása keretében a közcselekvések vizsgálata meghatározott összehasonlítási szempontok mentén, a módszertani leírást lásd alább) egyértelműen bizonyítja, hogy a romániai közoktatás decentralizációs folyamatában kétféle törekvéssel és ennek megfelelően kétféle gyakorlattal találkozhatunk, aminek következtében a decentralizációs folyamat felemás képet mutat. A konkrét, országos léptékű decentralizációs programok társadalom-átalakító közpolitikák formájában jelennek meg, általában időben elhúzódóak, az eredményesség tekintetében hivatalos és hétköznapi megítélésük egyaránt nagyon vegyes. Ezek az országos léptékű közpolitikák értelemszerűen a fentről lefelé irányuló decentralizációs törekvést tükrözik. Jellemzően a centralizált döntési és cselekvési jogkört részben vagy teljes egészében lokális – megyei vagy helyi önkormányzati – szintre helyezik és a decentralizációs folyamat konkrét kivitelezése ossztársadalmi léptékű jogi-adminisztratív lépések sorozata révén valósul meg. Ez a felépítés jellemzően a top-down típusú modellre hasonlít. Emellett vannak a lokális szintű kezdeményezések, amelyek elméletileg teljes mértékben összeegyeztethetők a decentralizációs szemlélettel, azonban explicit módon nem kerülnek be a decentralizációs folyamatba. Az alulról épülő, bottom-up típusú modell jellemzőit mutató decentralizációs gyakorlatok számos olyan kezdeményezést magukba foglalnak, amelyek során a helyi társadalom korábban egyértelműen tiltott társadalomépítési jogköröket működtet (G. Fekete 2008).

A decentralizációs folyamatnak ez a kettőssége vagy kettős természete nagymértékben hatással volt a top-down modell szerint megvalósuló társadalmi változtatásokra és a bottom-up típusú változásokra is. Ebben a helyzetben a kutatónak mindenképpen szükséges feltenni azt a kérdést, hogy mi a tényleges hatása a decentralizációs folyamatoknak? A válasz, magától értetődően, csak a konkrét decentralizációs folyamat minden aspektusának alapos vizsgálata után fogalmazható meg.

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy a romániai közoktatási rendszer decentralizációjában milyen szerepet játszott a tudás, különösen, hogy a folyamatban részt vevő szereplők milyen módon járultak hozzá a tudás termeléséhez és működtetéséhez. Úgy gondoljuk, hogy a tanulmányban

megfogalmazottak érdemben hozzájárulhatnak az oktatás decentralizációja területén a tudás és a folyamat szereplői kapcsolatának kontextusában felmerülő kérdések megválaszolásához és a romániai decentralizációs folyamat sajátosságainak megértéséhez.

A tanulmány következő része a KNOWandPOL projekt második részkutatásában vizsgált oktatási decentralizációs folyamat fontosabb aspektusait foglalja össze, a kutatás során készült országjelentés (Biró és Kiss 2010) alapján. Ezután két fejezet az oktatás decentralizációjának folyamatában részt vevő aktorok szerepét, tudástermelési gyakorlatát és a tudás működését mutatja be és elemzi. Tanulmányunkat néhány következtetés zárja, melyek a probléma továbbgondolását segítik vagy további szakmai viták kiindulópontjaként szolgálhatnak.

1. AZ OKTATÁSI RENDSZER DECENTRALIZÁCIÓS FOLYAMATÁNAK VIZSGÁLATA A KNOWANDPOL KUTATÁSBAN

A romániai oktatási rendszer decentralizációs folyamatának vizsgálata a KNOWandPOL projekt második szakaszában zajlott.² Ebben a kutatási szakaszban a comaille-i értelemben vett (2004) többszintű, sokszereplős, horizontális és körkörös folyamatokban megvalósuló közcselekvéseket vizsgáltuk. A romániai oktatási rendszer decentralizációs folyamata több szempontból (pl. időbeni kiterjesztettség, szakaszos felépítés, a megjelenő és potenciális aktorok száma és típusa stb.) is beleillik a projekt elméleti megalapozásakor meghatározott közcselekvés kategóriába. Eszerint a közcselekvés nem lineáris, fragmentált, de ugyanakkor rugalmas folyamatot jelöl, amelyben jelentős számú szereplő, eset/példa és interakció van a formális közpolitika-alkotási folyamatot megelőzően és azt követően is (Thoenig 2004). Az állami és nem állami közpolitikai szereplők és a köztük zajló interakciók számának a növekedése, a különféle szervezetközi együttműködések olyan hálózati társadalomra (Castells

² A közoktatási rendszer decentralizációs folyamatát a következő módszerekkel vizsgáltuk: dokumentumelemzés keretében feldolgoztuk az országos jellegű stratégiai fejlesztéssel kapcsolatos anyagokat, a szupranacionális szervezetek témánkhoz kapcsolódó romániai elemzéseit, a nemzetközi szakértők elemzéseit és ajánlásait. Külön figyelmet fordítottunk a közcselekvés keretében szervezett egyes részprojektek minél alaposabb elemzésére. A kísérleti projektekről *esettanulmányt* készítettünk. Továbbá olyan parlamenti képviselőkkel készítettünk *interjúkat*, akik kifejezetten oktatási témákkal foglalkoztak, regionális és helyi szinten pedig oktatási intézmények vezetőivel, helyi önkormányzati vezetőkkel beszélgettünk. A médiaanyagok vonatkozásában egy országos napilapban és két megyei lapban átvizsgáltuk 3 év anyagát, illetve internetes oldalak és fórumok feljegyzéseinek *tartalomelemzését* végeztük el. Térségi szereplők bevonásával *kerekasztal-beszélgetést* is szerveztünk a decentralizáció témájáról, ezt *személyes megfigyelésen alapuló terepmunkával* egészítettük ki.

2005) utalnak, amely átformálja még a közpolitikai döntéshozás kontextusát is (Hajer–Wagenaar 2003). Az így kialakuló komplexitások, azaz a közpolitikai hálózatok a kollaboratív kapcsolatokra alapoznak, amivel egyben egy fontos közpolitika elemzési szempontot is szolgáltatnak.

Az oktatási rendszer decentralizációja Romániában az 1990-es évek közepe óta tartósan napirenden van, megfogalmazását az 1995-ös tanügyi törvény tette lehetővé. Indulása 1997-re tehető, és a folyamat ma (azaz 2011-ben) is tart. Kutatásunk az 1995–2011 közötti időszak vizsgálatára terjedt ki (a kutatás 2008–2011 között zajlott), és elsősorban arra a komponensre koncentrált, amely **a döntési folyamatok decentralizálásával** kapcsolatos.

A másfél évtizedes decentralizációs folyamat fontos jellemzője, hogy ciklikus jellegű: néha nagy lendületet vesz, megszerveződik, működni kezd, majd fokozatosan lanyhul, az akciók száma csökken, esetenként a folyamat egy időszakra teljesen leáll. Majd egy idő után újraindul egy következő ciklus. Egy ciklus a következő elemeket tartalmazza: stratégia terv, kormányzati szerepvállalással; mediatizálás; jogi-szervezeti keretek gyors létrehozása; konkrét projektek beindítása; lelassulás, csend, a folyamat leállása; kritikai hangok, majd újraindul egy újabb ciklus. 2009-ig két nagyobb, jól definiálható ciklus zárult le, 2011-ben kezdődött a harmadik.

Kutatásunk tapasztalata alapján egy-egy újabb ciklus kezdetén a korábbi ciklusok tapasztalatai a hivatalos dokumentumokban csak ritkán, utalásszerűen jelennek meg, ezért minden újabb ciklus valódi újrakezdeként mutatkozik meg. Ezzel szemben az informális kapcsolatokra jellemző diszkurzív mezőben teljesen más hozzáállást tapasztaltunk. Itt a szereplők általában azt hangsúlyozták, hogy „ez már volt”, „ilyent már akartak”, „ismét kezdik és most se lesz semmi...” stb. A ciklikus jelleg tehát egyfajta kontextusként működik a romániai oktatás decentralizációs folyamatában.

A decentralizációs folyamat történetében jól elkülöníthető három nagyobb időszakra, ciklusra³ történő osztást két tényező is indokolja. Egyfelől az a kutatási tapasztalat, hogy a három időszakban lényegesen különböző a folyamat szerveződési és működési módja, különböző az aktorok szerepe és egymáshoz való viszonya, eltérő a tudás szerepe is. A másik tényező a vizsgált folyamat működésének fent vázolt ciklikus jellege, ahol az első időszak az 1990-es évek közepétől kezdődött és közel egy évtizedig tartott, a második időszak 2004–2005-ben indult és 2008-ig tartott, a harmadik intervallum pedig 2009-ben kezdődött és 2011-ben nagyon intenzív.

³ Ez a felosztás a kutatási munkánk eredménye, és csupán leíró jellegű. Egyelőre nem ismerünk olyan átfogó elemzést, amely a decentralizáció másfél évtizedes történetét a maga egészében írta volna le. Az elkészült elemzések rendszerint egy-egy részprogramra vonatkoznak.

Az **első szakaszban** (1995–2004) a decentralizáció inkább általános szerkezetváltási igényként fogalmazódott meg, és nem konkrét tervvel alátámasztott, részletesen kidolgozott közpolitikaként. E ciklus többféle jogi, adminisztratív és oktatástartalmi kezdeményezéssel jellemezhető. A legfontosabb lépések, intézkedések a következők voltak: a jogi keretek megteremtése, a korábban állami tulajdonban lévő iskolaépületek átadása a helyi önkormányzatok kezelésébe, a korábban országosan egységes tanterv részleges módosítása oly módon, hogy két tantárgyat opcionálisan a helyi szükségletek függvényében a helyi aktorok választhattak ki, létrejöttek az ún. „helyi fejlesztési bizottságok” (feladatuk az lett volna, hogy összehangolják a térségi gazdasági adottságokat, a munkaerő-piaci igényeket és a képzést), a helyi önkormányzatok hatáskörébe került az oktatásra kiutalt anyagi források leosztása (döntési vagy véleményezési hatáskörük nem volt), iskola-összevonás a fejkvóta alapú támogatás érdekében. Amint az látható, ebben az időszakban több területen történt kezdeményezés, a legnagyobb hangsúlyt azonban az oktatási intézmények finanszírozásnak átalakítása kapta. Ez azért volt így, mert ez a feladat összekapcsolódott a romániai adminisztratív rendszer finanszírozásának átalakításával kapcsolatos feladatokkal. Ennek az időszaknak a legfontosabb szereplői – a kormányzat és a szakminisztériumok mellett – olyan jelentős külföldi intézmények voltak, mint a Világbank, az Európai Unió, valamint amerikai, angol és holland kormányzati szervezetek (USAID, DFID). Ezen szervezetek szakértői az iskolák finanszírozására vonatkozóan operatív terveket és részletes metodológiákat dolgoztak ki, felkészítették a központi és megyei hivatali apparátus szakembereit, és egész sor elemzést dolgoztak ki részben a romániai helyzetre, részben az elindított kísérletek eredményességére vonatkozóan. Ugyanakkor részletesen kidolgozták javaslataikat a további tennivalókra nézve is. Az időszak végén, 2004–2005-ben, Románia EU-integrációjának közeledtével ezek a szervezetek csökkentették vagy beszüntették a tevékenységüket; szerepüket EU-források (előcsatlakozási alapok) vették át. Jellemző erre az időszakra, hogy a decentralizáció keretében használt tudások teljes egészében importált tudások, az elemzések gyakran hivatkoznak más országok jó gyakorlataira, a szakmai anyagok pedig elsősorban kivitelezési, megoldási metodológiákat tartalmaznak.

A **második szakasz** (2004/2005–2008) legfontosabb jegye nyolc megyében kísérleti projektek⁴ megszervezése és lebonyolítása volt. Az előző ciklus elemzé-

⁴ A kísérleti projekt azt jelentette, hogy meghatározott szempontok mentén kiválasztott 8 megye valamennyi iskolájában egy tanév során megpróbálták gyakorlatba ültetni a decentralizációt. Ennek érdekében iskolatanácsok jöttek létre, amelyek nemcsak az iskola vezetésével, stratégiai és koncepcionális tervezésével voltak megbízva, hanem a pedagógusok versenyvizsgáztatása, a pénzügyi kérdések, a pedagógusokat illető jutalékok kifizetése stb. mind ezen helyi iskolatanácsok hatáskörébe tartozott.

sével és értékelésével foglalkozó külföldi szakértők (Halász 2002; Herczyński 2004; Pallai 2003) egyetértettek a kísérleti projektek fontosságával, de úgy látták, hogy a romániai jogi és adminisztratív környezet nincs felkészülve kellően arra, hogy a kísérleti projektek sikeresek legyenek. Ennek ellenére azok elindultak. A romániai hivatalos dokumentumok csak röviden jelezték az előző időszak hiányosságait, de a tapasztalatok feldolgozására és hasznosítására nem került sor. Az időszakban készült stratégiai anyagok azt a benyomást keltik, mintha a folyamat újraindulna, most indulna be igazából. A decentralizációnak ez a szakasza rendkívül sok aktort mozgósított, megnövekedett a hazai szereplők száma, létrejöttek szakmai testületek, és több szereplő aktivizálódott megyei, illetve lokális szinteken is. Növekedett a média és a társadalmi nyilvánosság szerepe, valamint az első szakaszhoz képest több szakmai anyag készült. Ennek az időszaknak két kísérleti projektje van (2005–2006 és 2006–2007). A második különösen széles körű társadalmi nyilvánosságot kapott, szervezése és tervezése legrészletesebb és legalaposabb volt a decentralizáció egész története folyamán, így a két kísérleti projekt között is éles eltérés van, ezek két kisebb önálló ciklusnak felelnek meg. A kísérleti programok után a folyamat ismét lelassult, az eredmények szakmai értelmezése és későbbi hasznosítása elmaradt. Ez visszaigazolta azt, amire a külföldi szakértők már a második ciklus elején felhívták a figyelmet: a kísérleti projektek nincsenek jól előkészítve, a feltételek nem megfelelőek, és el kell halasztani az indításukat. A második kísérleti projektet összefoglaló jelentés⁵ beismerve a hiányosságokat olyan továbblépést javasolt, amely a jóval korábban jelzett hiányosságok felszámolására irányul: elemzések készítését, az aktorok felkészítését, a tudástermelés és tudásforgalmazás modelljeinek működtetését szorgalmazta.

A decentralizációs folyamat **harmadik szakasza** 2008 második felében kezdődött és 2011-ben is tart. Ez az időszak hasonlóképpen indult, mint a második. A célkitűzések, a tervek nagy hangsúlyt kaptak. Ugyanakkor megjelent egy sajátos vonás, amely a két korábbi ciklusból hiányzott. A köztársasági elnök kezdeményezésére meghirdetésre került egy olyan átfogó modernizációs folyamat, amely a romániai oktatásügy egészét kívánja megváltoztatni, és amelyben a decentralizáció csak egy szegmenst jelent. Ezt a folyamatot két akció volt hivatott előkészíteni: 2007-ben a köztársasági elnök felkérésére

⁵ Készítette az Oktatási Minisztérium, Oktatáspolitikák és -stratégiák Igazgatóság. *Strategia de descentralizare a învățământului preuniversitar. Faza pilot 2006–2007. „Managementul administrativ și financiar al școlii într-un mediu descentralizat.”* [A közoktatás decentralizációs stratégiája. 2006–2007-es kísérleti projekt időszaka. „Az iskola pénzügyi és adminisztratív menedzsmentje decentralizált környezetben.”] Bukarest, 2007. [Internetes elérés: <http://administrasite.edu.ro/index.php/articles/12130>.]

egy szakértői csoport jelentést⁶ készített a romániai oktatásügy állapotáról; 2008-ban pedig 16 intézmény és szervezet, valamint a politikai pártok részvételével – szintén a köztársasági elnök vezetésével – megszületett egy paktum,⁷ amelynek célja, hogy elindítsa a romániai oktatási rendszer teljes reformját. A paktum a feladatokat 8 pontban fogalmazta meg, ebből a decentralizáció kérdését a 4. pont tartalmazza. E dokumentum nyomán indult el az oktatási törvény átdolgozása és a további, az oktatási rendszer egészének megváltoztatását szorgalmazó programok. Az általunk vizsgált decentralizációs folyamat mind a 2007-es szakértői jelentésben, mind az idézett paktumban kiemelt szerepet kapott. Ismét a teljes újrakezdés igényét láthattuk: a jelentés és a paktum szerzői nem tekintették eredménynek a korábbi ciklusokban megtett lépéseket, kísérleteket, és azt hangsúlyozták, hogy mindent az alapoktól kell kezdeni. Ennek eredményeként a harmadik ciklust több lényeges változás jellemzi: megváltozott a decentralizációval kapcsolatos diskurzus, az aktorok köre, újabb projektek indultak. Ezek azt jelzik, hogy a decentralizáció folyamata mintegy feloldódik az oktatási rendszerre irányuló általánosabb reformfolyamatban.⁸ Továbbmenve, úgy tűnik, hogy a decentralizáció folyamata szemmel láthatóan ebben a ciklusban érkezett el abba a fázisba, amikor ezen a téren igazán lényeges változások történhetnek. 2011-ben elfogadták az új oktatási törvényt, s ezzel a tényleges decentralizáció potenciálisan elérhető közelségbe került. A 2010–2011-es tanévben (és a 2011–2012-es tanév elején is folytatódva) pedig néhány területen (vezetőtanácsok összetétele, döntés az intézmény költségvetéséről, a tanári versenyvizsgákról stb.) elkezdődött annak megvalósítása. Ezek az intézkedések szorosan összekapcsolódtak a gazdasági válság okozta takarékosági elképzelések körüli vitákkal. Ez az újabb ciklus ez idáig

⁶ Miclea, Mircea (et al.): *România Educației, România Cercetării*. [Oktatás és kutatás Romániában.] Bukarest, 2007. (Internetes elérés: http://edu.presidency.ro/upload/raport_edu.pdf.)

⁷ Készítette Románia Kormánya. *Pactul Național Pentru Educație*. [Oktatási paktum.] Bukarest, 2008. (Internetes elérés: http://www.presidency.ro/static/ordine/Pactul_National_pentru_Educatie.pdf.)

⁸ 2010-ben történt egy fontos párhuzamos fejlemény, amely megváltoztatta az oktatási rendszer decentralizációjának esélyével kapcsolatos társadalmi vélekedéseket is. Viszonylag rövid előkészítés után ekkor történt meg az egészségügyi intézmények (kórházak) decentralizációja; ezek az intézmények átkerültek a megyei és helyi önkormányzatok hatáskörébe, beleértve az intézmények menedzsmentjét is. Ez egy fontos jelzés volt minden társadalmi aktor számára: az oktatási intézmények decentralizációját – először húsz év után – hihetővé tette, elérhető közelségbe hozta. A kutatás időszakában a társadalmi szereplők nagy többsége azon a véleményen volt, hogy ha az egészségügyi rendszert decentralizálták, akkor ez bármikor megtörténhet az oktatási intézményekkel is. Ez csak egy részleges kognitív, mentális fordulat, de nagyon fontos komponens a decentralizáció további alakulása szempontjából.

(2011 végéig) jóval több elemet tartalmazott és mozgatót meg, mint a korábbi másfél évtizedes folyamat.

Kutatócsoportunknak az oktatási decentralizáció vizsgálata melletti döntését az is igazolta, hogy az nagyobb számú és többféle aktort mozgósított, mint más közpolitikák. További sajátos vonása, hogy nemzeti, regionális, valamint lokális szinten egyaránt hatást fejtett ki, elsősorban abban a vonatkozásban, hogy sok szereplő számára új kihívást, változási kényszert fogalmazott meg. Ennek lényege az érintett aktorok számára, hogy a közoktatás intézményeit az állam át kell adja a helyi önkormányzatoknak, a helyi közösségeknek. Ez a célkitűzés Romániában megjelenésekor nagyon újszerű volt, mert az oktatási rendszer több évtizede nagyon nagy mértékben centralizált volt. A különféle szereplők számára a decentralizáció indításakor megfogalmazott kihívás egy időben volt vonzó és ijesztő, így sokféle pro és kontra véleményt, magatartást váltott ki. Az induláskor megfogalmazott változtatási igények felhívó, mozgósító hatása végig megmaradt (talán azt is mondhatjuk, hogy az igények hangsúlyozása volt az egyetlen stabil tényező), miközben sokféle véleményt, magatartást, kezdeményezést generált. Mindez azért is fontos elem, mert ha a gyakorlati eredményeket nézzük, akkor azt lehet mondani, hogy ebben a közcselekvésben végül is elég kevés konkrét eredmény született. Ennek ellenére a vizsgált folyamat sok mindent bemutat abból, hogy Romániában miként alakul azoknak az átalakítási kezdeményezéseknek a folyamata, amelyek külső és belső elvárások alapján szükségesnek látszanak.

Kutatásunk elsősorban arra a komponensre koncentrált, amely a döntési folyamatok decentralizálásával kapcsolatos. Természetesen ahol szükségesnek bizonyult, ott érintettük a decentralizáció egyéb aspektusait is (pl. finanszírozás). A döntési folyamatok decentralizálásának kulcsfontosságú szerepe nem mindig jelent vagy jelenik meg a különböző stratégiai anyagokban vagy sajtóközleményekben. De nagyon fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a közoktatás decentralizációs folyamata a különféle aktorok számára elsősorban és egyértelműen a döntési jogkörök átadásának nagyon komplex problematikájáról szólt. Tehát ha bárkivel beszélgettünk a decentralizáció kérdéséről, akkor mindig egyetlen kulcsfontosságú kérdés került előtérbe, nyilván sokféle formában: mi lesz, ha nekünk kell döntenünk? Minden szereplő ezt a témát tekintette a folyamat lényegének, ez az, amitől az egyes szereplők féltek és a folyamatot mindenféle eszközzel akadályozták, mások örültek neki és igyekeztek szorgalmazni azt, ismét mások azt jelezték, hogy kivitelezhetetlennek tartják vagy épp egy egyszerű és gyors adminisztratív intézkedéssel szeretnék megoldani.

A kutatás során úgy láttuk: annak kérdése, hogy a döntési folyamatok hogyan kerülnek át centrális szintről regionális vagy lokális szintre, jelöli azt a lehetőséget, ahol a tudástranszfer, a tudástermelés folyamata a leghatékonyabban

vizsgálható. A decentralizáció olyan modellt és elvárásokat fogalmazott meg, amelyek a romániai oktatási rendszerben korábban teljesen ismeretlenek voltak, és ennek következtében olyan változási igényeket jeleztek, amelyek a folyamatban érintett minden szereplő számára nagyon jelentős kihívást, feladatot definiáltak. Ilyen helyzetben sokféle élmény, tudás aktivizálódik, ezek sokféle formában ütköznek egymással, nagy szerepet kapnak a külső szakértők és az általuk képviselt tudás, lényegesen változik az aktorok szerepe stb. A román oktatási rendszer decentralizációja a rendszer szereplői számára – országos stratégiai célkitűzés formájában – nagyon hangsúlyos paradigmaváltási kényszert jelentett és jelent még a harmadik ciklusban is. Azonban a paradigmaváltás szempontjából eltérés mutatkozik a stratégiai célkitűzésekben megfogalmazott értelmezés és a konkrét akciókhoz, intézkedésekhez kapcsolódó értelmezések között. A stratégiai anyagok elsősorban a strukturális aspektust hangsúlyozzák (vagyis: a „rendszer” kell megváltoztatni), a kognitív váltás explicit módon nem kerül szóba. Különösen az első szakaszban a strukturális váltás metodológiáját külső szakértők foglalmazták meg és próbálták gyakorlatba ültetni (szinte kizárólag a folyamat adminisztratív menedzselésére vonatkozó tudás megfogalmazására koncentráltak), és nem foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a szereplők más tudások szintjén fel vannak-e készülve erre a feladatra, a helyi szereplők tudnak-e majd együttműködni a feladat megoldásában stb. A végrehajtásban érdekelt szereplők szintjén azonban a kutató azonnal találkozott a kognitív váltáshoz kapcsolódó témákkal, különösen az informális kapcsolatokban és a közvélekedésben. Ilyenkor a paradigmaváltással kapcsolatos helyi vagy regionális ellenérveket mozgósították a szereplők, illetve azok a bottom-up típusú kezdeményezések és értelmezések nyertek teret, amelyek egyéni vagy lokális szinten próbálták definiálni a paradigmaváltási kényszerből adódó lokális előnyöket vagy éppen a hátrányokat. Ugyanakkor azt is tapasztaltuk, hogy a másfél évtizedes folyamat során a második időszakban a stratégiai célkitűzések és a konkrét akciók síkján is megjelent a kognitív váltás fontosságának hangsúlyozása (a későbbi ciklusban már az érintett aktorok képzését is fontosnak tartották, nem csupán a szerkezeti reformot vagy a pénzügyi kérdéseket). Az empirikus tapasztalatok alapján kutatásunk során erre a kognitív váltásra igyekeztünk összpontosítani.

2. AZ AKTOROK SZEREPE ÉS TUDÁSTERMELÉSI GYAKORLATA A KÖZCSELEKVÉS FOLYAMATÁBAN

Az oktatási rendszer decentralizációs folyamatában a részt vevő aktorok száma és szerepe nagyon változó volt. Ez elsősorban a vizsgált közcselekvés jellegéből adódik, az aktorok változó számát és szerepét nagymértékben befolyásolta a

decentralizációs folyamat ciklikus szerveződése és emergens jellege is. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy nem volt olyan központi szerepű aktor, aki a folyamat egészét meghatározta volna, és nem beszélhetünk arról sem, hogy a közcselekvés egész folyamatát tekintve sor került volna az egyes szereplők közti viszonyok rögzítésére, szabályozására. Természetesen a decentralizáció folyamatában sor került több olyan kisebb-nagyobb részeseményre, amelyben hosszabb vagy rövidebb ideig az egyes aktorok pontosan definiált funkciót és feladatot kaptak, de a folyamat egészére vonatkoztatva ilyen működési rendszer nem alakult ki. A vizsgált közcselekvés folyamata többször leállt és központi kezdeményezésekre többször is új stratégiák alapján újraindult, miközben az egész folyamat sok tekintetben önjáró, saját magát alakító, emergens jellegű volt.

A továbbiakban ismertetjük az aktorok fontosabb csoportjait, az egyes csoportokhoz tartozókat, valamint körvonalazzuk azokat a szerepeket, amelyet az aktorok a decentralizáció folyamata során a tudástermelésben betöltöttek. A bemutatásban minden csoportot azonos módon ismertetünk, valamenynyire szereplőnél kitérve a következőkre: a közcselekvés folyamatában való részvételük módja és mértéke, a tudástermelésben és tudásforgalmazásában vállalt szerepük, más aktorokhoz való viszonyuk. Ahol szükséges, kiegészítő megjegyzéseket is teszünk.

2.1. Központi kormányzati szintű aktorok⁹

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A központi kormányzati szinthez tartozó aktorok hatásköre, száma és szerepvállalása a decentralizáció folyamata során fokozatosan növekedett, s emellett tervező, kivitelező szerepük a folyamat során egyre pontosabb keretek közé került. Kezdetben szerepük többnyire a decentralizációs célkitűzések meghirdetése, képviselése és szorgalmazása volt, a folyamat végére ez sok tekintetben bővült és differenciálódott. Az első ciklusban a célok hivatalos meghirdetése és képviselése volt a legfontosabb feladatuk, a helyzetértékelést, a tennivalók tartalmi kidolgozását többnyire a szupranacionális intézmények (Világbank, az Európai Unió, valamint amerikai, angol és holland kormányzati szervezetek) szakértői végezték (Herczyński 2005a, 2005b és 2006). A kormányzati delegáltak, a fölkért szakértői csoportok részt vettek a nemzetek feletti intézmények által szervezett szakmai felkészítő programokon és szakmai konzultációkon. Az első ciklusban azonban

⁹ Ebbe a csoportba a nemzeti hatáskörű, adminisztratív jellegű, illetve országos legitimitással rendelkező intézmények tartoznak, azaz a kormány, a Tanügyi Minisztérium és az alintézményei, a köztársasági elnök és szakmai munkacsoportja, a parlament szakkbizottságai, valamint a kormányzati érdeket képviselő testületek és munkacsoportok.

ez a szereplőcsoport inkább passzív és befogadó volt, mintsem kezdeményező. A gyorsított problémamegoldásra irányuló törekvésük jellemezte a jogszabályalkotói munkát is.

A második ciklusban a második kísérleti program sokkal több, pontosabban definiált szerepkörű kormányzati aktort mozgósított. Ez csak egy rövidebb szakasz volt a teljes folyamaton belül, az aktorok bevonása ebben az időszakban már a kommunikációra, a monitoringra, vagy az aktorok közti együttműködés szabályozására is kiterjedt. Ez a módszeres professzionális tervezés azonban sem a második ciklus többi részfolyamatára, sem pedig a decentralizáció egész folyamatára egyáltalán nem volt jellemző.

A harmadik ciklus legerősebb aktora a köztársasági elnök és az általa létrehozott munkacsoport, majd később a Tanügyi Minisztérium, amely kidolgozta és elfogadtatta 2011-ben az új tanügyi törvénytervezetet. Ebben az időszakban aktivizálódtak erőteljesebben a parlamenti szakbizottságok is, hiszen beindul az oktatási törvénytervezet vitája.

Szerepük a tudástermelésben. Az aktorok eme csoportjának a tudástermelésben játszott szerepe elsősorban a romániai oktatási rendszerrel kapcsolatos tényanyag összegyűjtése és értelmezése volt (lásd az éves országjelentéseket a romániai oktatásügyről¹⁰). Meg kell jegyeznünk azonban, hogy ez a munka is szupranacionális aktorok szorgalmazására, külső szakértők által kiadott modellek alapján történt, és a kormányzati intézmények által megfogalmazott helyzetjelentések az esetek többségében a szupranacionális intézmények (pl. Világbank, EU és egyéb külföldi szakmai szervezetek szakértői anyagai, vö. Halász 2002, Caraman 2003) hasonló dokumentációinak tartalomismertetésére szorítkoztak.

Fontos tudástermelési eseménynek nevezhető a második ciklusban a második kísérleti projekt dokumentumának elkészítése és minden aktorhoz való eljuttatása, valamint a megvitatásra való felszólítás. Ez a szakmai anyag már több száz szereplőhöz jutott el, ők azonban csak a kész szöveggel találkozhattak és a megbeszéléseknek szinte kizárólag az ismertetés, illetve az implementációs módszertan elsajátítása volt a témája. Vagyis a tudás áramlása ebben az esetben egyirányú (fentről lefelé irányuló) volt, és elsősorban a feladatokra való gyakorlati felkészítést szolgálta. Ez a folyamat még nem adott teret a különböző szinteken termelődő tudások összekapcsolására, azoknak a folyamatba való tényleges beépítésére.

¹⁰ Oktatási, Kutatási és Innovációs Minisztérium: *Raport asupra stării sistemului național de învățământ. [Jelentés az oktatás helyzetéről.]* Bukarest, 2009. [Internetes elérés: <http://www.edu.ro/index.php/articles/12926>] és *Starea învățământului din România [Az oktatás helyzete Romániában.]* Bukarest, 2007. (Internetes elérés: <http://administrare.site.edu.ro/index.php/articles/8907>.)

Az első, ténylegesen hazai szakmai kompetenciára alapozó helyzetjelentést¹¹ a köztársasági elnök által fölkerért szakmai testület készítette. Ettől az időponttól számíthatjuk a romániai helyzetismeretből építkező tudásforgalmazás kezdetét is, mert ez a jelentés fölkerült az internetre és az Elnöki Hivatal nyilvános felhívás keretében szólított fel mindenkit a szakmai és közéleti vitára. Korábban az országos jelentések nem kerültek a szélesebb nyilvánosság elé, bár nem voltak titkosak sem. Korábban nem voltak jellemzőek a romániai oktatásügy állapotára vonatkozó jelentések, részlemzések csak elvétve készültek (Dogaru 2002, Domnisoru 2010), ezek sem a médiában, sem pedig a pedagógustársadalom körében nem forogtak.

Meg kell jegyeznünk, hogy bár az elnöki bizottság munkája a romániai oktatási rendszer teljes körű reformjával foglalkozott, a decentralizáció csak az egyik volt a 8 fontos témakör közül. Ezért ennek az anyagnak a szakmai és nyilvános vitája csak kevés decentralizációs vonatkozású álláspontot hozott felszínre, és emiatt a közcserekvés alakulása szempontjából a jelentés tematizációs ereje nem jelentős.

Ettől a két eseménytől eltekintve a központi szereplők decentralizációs vonatkozású tematizációs gyakorlata belesimult az oktatással kapcsolatos romániai közéleti diskurzusba, ami elsősorban az oktatási rendszer alulf finanszírozottságára, a munkaerő-piaci lehetőségekre, az oktatási intézmények infrastrukturális problémáira, a hátrányos helyzetű csoportok szegregációjára, az iskolaelhagyás jelenségére összpontosított. Általánosságban a központi adminisztráció szereplőinek kifejezetten a decentralizációval kapcsolatos tudástermelő és tudásforgalmazó szerepe nagyon visszafogott, kismértékű volt: a decentralizációs célok képviselésén és néhány részesemény erőteljesebb szakpolitikai tematizációján nem terjedt túl. Talán ennek tudható be, hogy a decentralizációs folyamat várható társadalmi hatásainak mérlegelése (Domnisoru 2010) gyakorlatilag teljesen hiányzik a decentralizációval foglalkozó szakmai és nyilvános diskurzus minden anyagából.

Viszonyuk más aktorokhoz. A központi, kormányzati szereplők az első és a második ciklusban részlegesen alárendelődtek a szupranacionális aktoroknak, legalábbis ami a tartalmi tervezést és a kivitelezés módszertanának meghatározását illeti. A szupranacionális aktorok szakmai autoritása egyértelműen kiderült a kormányzati dokumentumokból, valamint a külső szakértők által készített anyagokból is. Ez vélhetően kapcsolatban volt azzal, hogy az első ciklus programjait szupranacionális szervezetek finanszírozták, a második ciklust pedig az EU-csatlakozásra való felkészülés határozta meg. Ez az aszimmetrikus

¹¹ Miclea, Mircea (et al.): *România Educației, România Cercetării*. [Oktatás és kutatás Romániában.] Bukarest, 2007. (Internetes elérés: http://edu.presidency.ro/upload/raport_edu.pdf.)

viszony az elnöki bizottság jelentésével változott meg, amelyben a szerzők a „romániai adottságokból és elvárásokból” vezették le a tennivalókat, hangsúlyozva persze a nemzetközi trendekhez való kapcsolódást.

A központi, adminisztratív szereplők viszonya a nemzeti aktorokhoz (regionális és lokális szereplőkhöz) alapvetően tekintélyelvűnek volt mondható a decentralizáció egész folyamata során. Ez a központosított tervezést, kész tervek és implementációs módszertanok alkalmazását és számonkérését jelenti; ez a magatartás a 2011-ben készült új oktatási törvényben is számos formában jelen van. A tekintélyelvű viszonyulást diszkurzív szinten néhány esetben tompította a decentralizációs diskurzusra jellemző fogalmak, szlogenek használata (a partnerség kiemelése, a vélemények becsatornázásának igénye, az alulról jövő kezdeményezések és lokális döntések hangsúlyozása stb.), a decentralizáció folyamatának eseményei azonban rendre úgy alakultak, hogy abban a centralista szemlélet és gyakorlat elemei kaptak meghatározó szerepet. Jellemző példa, hogy a megyei tanfelügyelőségek, amelyek még 1989 előttől a Tanügyi Minisztérium megyei végrehajtó és ellenőrző egységei, mind a mai napig megtartották korábbi jogköreik nagyobb részét. A tekintélyelvű kormányzási logikát láthatjuk a szakmai szereplőkhöz, illetve a szakszervezetekhez való viszonyban is.

A decentralizáció folyamata a közigazgatási és az oktatásügyi reform megszűnésében helyezkedik el. A romániai politikai élet két-három meghatározó pártalakulatának nézőpontja a két területnek a reformját illetően – közéleti és médiaszereplések nyomán követése alapján – lényegesen különbözik. Az országos reformfolyamat lépéseit alapvetően meghatározta, hogy melyik párt-szövetség volt éppen kormányon. Ennek a következménye, hogy az oktatási törvény tervezetének vitáját a parlamentben az ellenzék obstruálta, ezért a jelenlegi (a 2011-ben hatalmon levő) kormány törvény helyett rendeletekkel kívánt előbbre lépni az általa szorgalmazott irányba. További sajátos elem, hogy a kisebbségi magyarságot képviselő párt – a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) –, amely hosszabb ideje a mérleg nyelvének szerepét tölti be a parlamenti döntéshozásban (hiszen a kormánykoalícióból való kilépése a kormány azonnali bukásához vezetne), kisebbségi érdekektől vezérelve a decentralizációt erőteljesen szorgalmazta.

Összességében azt lehet mondani, hogy az oktatási decentralizáció folyamatában a központi szinten elhelyezkedő aktorok csoportja nem képviselt olyan álláspontot, amely a decentralizáció folyamatát önálló közpolitikaként kezelte volna. Ez a helyzet a központi, kormányzati aktorok számára is inkonzisztens, változó szereppályákat alakított ki és tartott fenn.

2.2. A regionális kormányzati szintű szereplők¹² és a megyei tanfelügyelőségek

A regionális szint legfontosabb szereplői az oktatásban a megyei tanfelügyelőségek, amelyek a minisztérium területi képviseletét látják el (a tanfelügyelőség a minisztérium által létrehozott, fenntartott és irányított intézmény, vezetőjét szintén a minisztérium nevezi ki). A központi intézkedések végrehajtása és ellenőrzése, valamint a központ felé történő adatszolgáltatás tartozik a hatáskörükbe. Ugyanakkor irányítják és ellenőrzik az adott megye minden iskolájának működését, beleértve a beiskolázási keretszámok meghatározását és a pedagógusok alkalmazását is. A vizsgált utóbbi időszakban – néhány esetben – felvállalták a megyei érdekek képviseletét a központi kormányzat felé. A decentralizációs folyamat tekintetében kivitelező és ellenőrző szerepet láttak el.

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A megyei tanfelügyelőségekhez olyan szakmai intézmények tartoznak, amelyek elvben a decentralizáció szakmai aktorai, tudástermelői vagy tudásforgalmazói lehetnének, de mivel azok ilyen szerepet nem vállaltak fel, ezért azt kell mondanunk, hogy a regionális kormányzati aktorok csoportjának tulajdonképpen minden megyében csak egy aktív szereplője van, és ez a tanfelügyelőség.

Szerepük a tudástermelésben. A megyei tanfelügyelőségnek a decentralizáció folyamatában nem volt kezdeményező szerepe, megyei vagy regionális léptékű események a folyamatban csak az országos folyamat részeként történtek, vagy amikor speciálisan egy-egy megyére vonatkoztatva készült decentralizációs program. Ilyen esetekben a tanfelügyelőségek szerepe az volt, hogy megyei léptékben adminisztratív szinten koordinálják és ellenőrizzék a folyamatokat, vagy a többi aktor mellett részt vegyenek a kivitelezésben. Kivételes volt az a helyzet, amikor a kiválasztott nyolc megye belekerült egy-egy kísérleti projektbe. Ebben az esetben jelentősen megnövekedett a tanfelügyelőség adminisztratív szerepe, de a koordináló, szervező és ellenőrző szerepet ilyen esetekben is a minisztérium végezte. A tanfelügyelőségek szerepe a decentralizáció folyamatában kevésbé változó, kivitelező és ellenőrző szerepük a központi igények szerint alakult. Jelentősebb szerepvállalást csak az a rövid időszak jelentett, amikor valamelyik megyében kísérleti projekt zajlott (második ciklus). Így azt

¹² Ebbe a csoportba kevés aktor tartozik, viszonylag korlátozott szereppel és cselekvési lehetőséggel: a fejlesztési régiók (EU NUTS II-es szintű felosztás, amelyekben a régiók a regionális fejlesztési támogatásrendszer követelése szerint a források lehívása érdekében jöttek létre, csak a pályázatok technikai kezelésével foglalkoznak, cselekvő vagy közvetítő szerepük nincs), a prefektúra intézménye (amely a kormány hivatalos megyei képviselete, egyeztető fórumként is működik), valamint a regionális szint *legfontosabb szereplői*, a megyei tanfelügyelőségek (amelyek a minisztérium területi képviseletét látják el).

mondhatjuk, hogy a tanfelügyelőségek a tudástermelésben nem vállaltak érdemleges szerepet. A tudásforgalmazásban, tudásáramlásban viszont igen, itt szerepük a minisztérium által kidolgozott program végrehajtására szorítkozott. Tudásforgalmazó szerepük lényege tehát a minisztérium által meghatározott tudás megyei léptékű képvisellete volt, igazodva a minisztérium előírásaihoz. Nem találtunk jelet arra, hogy a tanfelügyelőség a decentralizáció folyamatában önálló kezdeményezőként lépett volna fel.

Viszonyuk más aktorokhoz. A tanfelügyelőségek számára a legfontosabb a minisztériumhoz való viszony volt, amely aszimmetrikus, alárendelt kapcsolatot jelent. Hasonló jellegű, formalizált, de az aszimmetria tekintetében fordított előjelű viszonyuk volt (és van) a megyei oktatási intézményekkel. Ez az intézményi hierarchián alapuló köztes (közvetítő) állapot a decentralizáció folyamatában nagyon hangsúlyosan érvényesült: fentről lefelé a végrehajtás, lentől felfelé az ellenőrzés és beszámolás révén. E két formalizált viszonyhoz képest a többi aktorral való kapcsolatuk efemer, alkalmi, tartalmában és formájában változó volt mondható. Kivételt képezett az a helyzet, amikor az egyik megyében a második ciklusban indult kísérleti projekt kapcsán a tanfelügyelőség koordináló szerepe a kísérleti projekt időtartamára fölértékelődött, a többi aktorhoz való viszonya a projekt időtartamára hangsúlyosabban formalizálódott.

A tanfelügyelőségek megyei önkormányzatokkal való viszonya alkalmi és konzultatív jellegű volt, a helyi intézményi szereplőkkel pedig csak a decentralizáció által meghatározott keretben működött. A pedagógusokkal és a családokkal a közcselekvés folyamatában csak az iskolák közvetítése révén volt kapcsolatuk, a szakmai érdekképviseléssel való egyeztetésben a minisztérium volt az illetékes, a médiával fenntartott kapcsolat tartalmát és formáját az határozta meg, hogy a tanfelügyelőség a minisztérium kihelyezett hivatalos képvisellete.

Több példát ismertünk meg arra, hogy a tanfelügyelőségek megpróbáltak túllépni a minisztérium által meghatározott szerepeiken, és a megyei önkormányzattal, esetleg más megyei szereplőkkel együttműködve olyan fejlesztéspolitikai projekteket indítottak, amelyek az adott megye oktatási rendszerét támogatták. Ezekben a kezdeményezésekben sok esetben szerepet vállaltak a megyei politikai szereplők is, hiszen a tanfelügyelőség vezetőit általában a politikai pártok országos léptékű egyezkedése nyomán nevezik ki. Ezek a fejlesztési kezdeményezések elsősorban az infrastrukturális fejlesztéseket, a pedagógusok képzésével kapcsolatos munkát érintették, de a decentralizációs folyamathoz érdemben nem kapcsolódtak.

2.3. Megyei tanácsok

A megyei tanácsok¹³ Romániában ma a legfontosabb területi szereplők, akik főként a helyi önkormányzatok munkáját irányítják. A közpolitika-alakítás szintjén foglalkoznak a megye integrált és ágazati stratégiai fejlesztésének tervezésével; minden szakpolitikai területen, így az oktatás területén is fontos szereplők. A szakpolitikai kezdeményezések megvalósítása terén azonban a megyei tanácsok szerepe korlátozott: kezdeményezhetnek, de nem rendelkeznek az ágazati közpolitikák koordinálását és finanszírozását biztosító adminisztratív és anyagi eszközökkel. Az egyes megyei önkormányzatok több alkalommal, többféle stratégiai tervet készítenek, ezekben megjelennek a decentralizációs célkitűzések is. Ez azonban nem vezet gyakorlati lépésekhez.

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A megyei tanácsok közvetlen és közvetett módon is aktorai lehetnek a decentralizációs folyamatnak, érdekeltségük valós decentralizáció esetén nagyon jelentős lehet, hiszen akkor a decentralizáció működtetése a megyei aktorokhoz fog kerülni. Mindeddig azonban szerepük opcionális volt, kivéve a kísérleti projekteket, amelyekben az érintett megyei tanácsoknak konzorciális formában kötelezően szerepet kellett vállalni. A decentralizációs folyamat teljes egészét tekintve azonban eddigi szerepük minimális volt, néhány adminisztratív műveletre és formális testületi részvételre korlátozódott. Azt tapasztaltuk, hogy a decentralizációra való felkészültségük megyénként alacsony szintű és változó, a témához való viszonyukat általában az a hozzáállás foglalja össze, hogy ha majd a kormány átadja az iskolákat, s forrást is ad a működtetéshez, akkor majd foglalkozunk vele. Ez a várakozó jellegű hozzáállás azzal is magyarázható, hogy a megyei önkormányzatok által koordinált területek mindegyike általában forráshiányos, és a működtetés biztosítása előnyt élvez minden stratégiai megközelítéssel szemben.

Szerepük a tudástermelésben. A fenti logikának megfelelően a megyei tanácsok igazából nem termelnek a decentralizációhoz kapcsolódó szakmai tudást sem. A kutatás alapján az oktatási rendszer decentralizációs folyamatát a megyei tanácsok képviselői olyan folyamatként fogják fel, amely további tulajdonhoz és forrásokhoz juttatja majd a megyéket, tehát a megyék hatalmának növekedésével jár. A kivitelezés feltételeivel egyelőre csak a finanszírozhatóság mérlegelése szintjén foglalkoznak és megyei léptékű szakmai felkészülés jelei nem mutatathatók ki. Ebben a témakörben csak a decentralizációs igény megfogalmazása erejéig terjed a tematizáció, az is szórványos.

¹³ A megyei tanács egy hivatalból áll (megyénként közel 100 munkatárssal), amelynek vezetősége választott személyekből áll, és egy szintén választott megyei döntéshozó testületből.

A más aktorokhoz való kapcsolatuk alkalmi jellegű, a decentralizációs folyamat vonatkozásában a helyi önkormányzatokra, valamint a megyei tanfelügyelőségre terjed ki.

2.4. Külföldi intézmények és szakértők¹⁴

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A szupranacionális aktorok szerepvállalása tényfeltáró elemzések készítésére, egy-egy decentralizációs tartalmú projekt kidolgozására, működtetésére, illetve konzultációk moderálására vonatkozott. A külföldi intézmények és szakértők az első ciklusban játszottak meghatározó szerepet, amikor ezek az intézmények biztosították a decentralizációs projektek számára a szakmai tudást és az anyagi kereteket, s nem egy esetben a projektek szervezését is fõlvállalták. A második ciklusban ezek az intézmények csökkentették, egyesek megszüntették munkájukat. Ettõl kezdve az Európai Unió Phare projektje játszott fontos szerepet. A második ciklus közepétõl kezdve a külföldi szakértõk szerepe többnyire elemzések készítésére korlátozódott.

Szerepük a tudástermelésben. A szupranacionális szervezetek és szakértõk kész tudást és implementációs metodológiát hoztak be a decentralizáció folyamatába. Ezt dokumentumok, tanulmányok, szakmai tanácskozások, felkészítõ programok révén igyekeztek átadni a romániai decentralizációs folyamat központi és regionális adminisztratív szereplõinek. Lényeges elem, hogy a kívülrõl jövõ szakértõi tudás alapozott a romániai helyzetre, ugyanakkor a célokat, a feladatokat és a javasolt módszereket tágabb szakmai/tudományos és közpolitikai kontextusba helyezve mutatták be. A romániai javaslatok kidolgozásánál gyakran hivatkoztak más országokban szerzett tapasztalatokra. További fontos elem, hogy több elemzõ jellegû anyagot készítettek a romániai oktatási rendszer egyes szegmenseirõl, s magáról a közcselekvés folyamatáról is. Ezekben az anyagokban a külföldi szakértõk sok esetben nagyon kritikusak voltak, bírálták a romániai projektek elõkészítésének módját és az elõkészítettség mértékét, valamint a kivitelezések halogatását is (Herczyński 2005b és 2006). Elismerve a romániai helyzet nehézségeit, kritikusan nyilatkoztak a decentralizációs folyamat nemzeti szereplõivel kapcsolatban is. A folyamat egészét

¹⁴ Szupranacionális aktorok azok az intézmények és szakértõk, akik a román kormánnyal kötött megállapodás keretében ténylegesen szerepet vállaltak az oktatás decentralizálásnak elõkészítésében és megvalósításában. A szupranacionális aktorokon egy idõben értjük a delegált szakértõket és az intézményeket. Amennyiben a szakértõk szupranacionális intézmények munkatársai vagy megbízottai, akkor magát a tevékenységet a szupranacionális intézmény finanszírozza.

tekintve csak egy rövidebb időintervallumban volt tudástermelő szerepük, azonban ez idő alatt több elemzést, tanulmányt, értékelést készítettek, mint a nemzeti szereplők szakértői tették a decentralizációs folyamat egésze során. Ez azzal magyarázható, hogy a tudástermelés és tudásforgalmazás külföldi szakértők által képviselt modelljét és elemző-értékelő tevékenységét a második ciklustól kezdve a nemzeti aktorok nem vették át. Kivételt jelentenek az oktatásügy állapotának bemutatására irányuló éves hivatalos jelentések, ezek azonban csak részlegesen érintik a decentralizáció folyamatát. Jellemző, hogy a nemzetközi szakértők modelljét követő nagyon kevés hazai elemzés egyike például egy angliai MA program záródolgozataként készült (Domnisoru 2010).

Viszonyuk más aktorokhoz. Ezek az aktorok elsősorban a központi államigazgatással, illetve az államigazgatás által bevont testületekkel tartottak szoros kapcsolatot. A felkészítő és szervezőmunka során kapcsolatba kerültek regionális intézmények (tanfelügyelőségek) képviselőivel, valamint regionális és lokális önkormányzati aktorokkal is. Munkájukról időszakosan és röviden hírt adott a média. Ezek az aktorok nem csak a romániai decentralizációs folyamattal foglalkoztak, ezért a köztudatban ismert szerepük nem kötődik közvetlenül a decentralizáció folyamatához.

2.5. Média (központi, regionális, helyi)¹⁵

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A decentralizációs folyamat, és ezen belül az oktatás decentralizációja nem tartozik a román média által kiemelt témák közé. A téma médiabeli prezentációja számban nagyon kicsi, többnyire a hivatalos intézmények kezdeményezéseihez kapcsolható. A bemutatott ciklusok elején általában a média érdeklődése intenzívebb, később ez az érdeklődés fokozatosan elenyésczik. Fontosabb sajtóműfajok: a minisztérium sajtóközleményeinek idézése, interjúk vezetőkkel egy-egy fontosabb projekt indulásakor, rövidebb híradások, kommentárok. A kommentároktól eltekintve a médiaanyagok hírjellegűek vagy tárgyyszerű beszámolók. Egyedül a véleményrovatok esetében aktív a média szerepvállalása, ahol egy-egy kijelölt munkatárs foglalkozik az oktatásüggyel, és véleményt, értelmezést, értékelést is megfogalmaz. Az országos sajtóban esetenként nagyobb terjedelmű tematikus összeállítások is

¹⁵ A médiafogyasztók szempontjából Romániában a médianak (újság, tévé, rádió), két domináns csoportja van: országos, illetve megyei vagy annál kisebb kiterjesztettségű média. A kormányzati közpolitikákkal kapcsolatban mindkét csoportnak van szerepe, ez azonban nagyon különböző. Ezt a hozzáállást a vizsgált közcselekvés médiabeli prezentációjának vizsgálata kapcsán is tapasztaltuk.

megjelennek, az országos tévéadók pedig az oktatásügy kérdéseiről szerveznek nagy nézettségű beszélgető műsorokat.

Szerepe a tudástermelésben. A média tematizációs szerepe vizsgálataink alapján a decentralizációra vonatkozóan csekély mértékű és alkalmi jellegű. Azt tapasztaltuk, hogy általában kiemelik a folyamat várható következményeiből egy-egy olyan komponenst, amelynek negatív hatása sokakat érinthet, és a potenciális (feltételezett) negatív forgatókönyvek kerülnek a médiaanyag középpontjába. Ilyenek például a következők:

- Ha az iskolák a helyi önkormányzatok kezelésébe kerülnek, akkor nem lesz elég pénz a működtetési kiadásokra, és maguk a települések fogják megszüntetni az iskolákat.
- Ha helyi testületek döntenek az iskolák vezetőiről, akkor a szakmai kritériumok háttérbe fognak szorulni.
- Ha a szülők beleszólhatnak a pedagógusok munkájába, akkor az oktatás minősége kerül veszélybe.
- Ha végbemegy a decentralizáció, akkor megszűnik a megyei tanfelügyelőségek szakmai-irányító szerepe, és minden intézmény majd azt csinál amit akar.

Ami az ilyen témakezelésben igazán figyelemreméltó, az nem is annyira a tematika, hanem a tálalási mód: a várható negatív hatások affektív elemekkel való erősítése (érzelmi reakciót kiváltó stilisztikai megoldások, értékítéletek megfogalmazása stb.), illetve nagyon tömör, rövid tézisszerű tálalásmód (affirmatív fogalmazás). A kiválasztott negatív forgatókönyv a szinekdoché mintájára a közcselekvés egészét helyettesíti. A negatív elemhez kapcsolt értékelések és érzelmi komponensek a folyamat egészére rávetülnek. Kutatási témánk szempontjából ez azért fontos, mert sok hasonlóságot mutat a decentralizációs folyamat egy másik fontos komponensével, jelesül azzal a beszédmóddal, ahogyan a közcselekvés aktorai informális beszédeseményekben nyilatkoznak a decentralizáció folyamatáról. Ezt az aspektust tanulmányunk következő részében részletesebben is bemutatjuk, mert a tudástermelésben fontos szerepet játszik.

2.6. Politikai pártok

Résztvételük a közcselekvés folyamatában. Az oktatási decentralizáció két nagyobb reformfolyamat keresztmetszetében jelenik meg: az egyik a romániai közigazgatási rendszer reformja, a másik a romániai oktatásügy reformja. Mindkét reformfolyamat politikai vita tárgya, amelyben a felek érdekei és elképzelései ütköznek. Azt azonban nem lehet mondani, hogy az oktatási decentralizációs

folyamat a pártok közti vitában önmagában tartósan tematizálódott volna. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy kifejezetten az oktatási decentralizációra vetítve a politikai pártok aktorok is, meg nem is. A politikai pártok szerepe 2011-ben az új tanügyi törvény vitája kapcsán részben megnövekedett, részükről korábban aktív részvétel nem volt jellemző. Kivételt jelent a kisebbségi érdeket képviselő RMDSZ, amely a vizsgálat időszakában az oktatásügy decentralizációs folyamatát a kisebbségpolitikai érdekérvényesítés egyik lehetséges területének tartotta.

Szerepük a tudástermelésben. Vizsgálatunk során azt tapasztaltuk, hogy a politikai pártok szerepe a tudástermelésben igen kicsi volt, miközben az oktatás vagy a közigazgatás reformját viszonylag rendszeresen és változatosan tematizálták, a két terület metszetében lévő konkrét folyamatot nem, vagy csak nagyon ritkán. A választási programok és a sajtónyilatkozatok szintjén minden párt decentralizációpárti. Jellemző példa, hogy a köztársasági elnök által kezdeményezett reformjavaslat mellett, amelyben a 8 pont egyike az oktatás decentralizációja, minden párt kiállt.

Viszonyuk más aktorokhoz. A politikai pártok a decentralizációs folyamatban explicit módon kevés szerepet vállaltak, így a folyamat más aktoraihoz való viszonyuk nem elemezhető. A tapasztalat azt mutatja, hogy ebben a közpolitikában a törvény-előkészítés és a szabályozás aspektusaiban a pártok érdekeinek egyeztetése mögött nem álltak szakmai elképzelések vagy előtanulmányok. Így a pártok és a folyamat más aktorai között nem alakult ki érdemi viszony. Kivételt két vonatkozásban tapasztaltunk, mindkettő a politikai pártok működésének jellegéből fakadt, nem a decentralizációs folyamatból. Egyfelől, mivel a decentralizációs folyamatot másfél évtizedes pályája során az éppen hivatalban lévő kormány, illetve a tanügyi minisztérium képviselte, ezt a két intézményt a kormánypártok a decentralizáció vonatkozásában is támogatták, az ellenzékben lévők pedig bírálták. Másfelől a politikai pártok igyekeztek bevinni a decentralizációs folyamat szabályozásába, illetve intézkedéseibe saját lobbiháttérük érdekeit.

2.7. Pedagógusok

A pedagógusok két szempontból is fontos aktornak tekinthetők. Egyfelől azért, mert az oktatási intézmények tényleges decentralizációja nyomán várhatóan lényegesen megváltozik a státusuk. A pedagógusok munkavállalását teljes mértékben a megyei tanfelügyelőség humánerőforrás-politikája és -gyakorlata határozza meg. Mivel a decentralizáció nyomán várhatóan ez megváltozik, ők a vizsgált közcselekvés közvetlen érintettjei. Másfelől a folyamat aktív szereplői is lehetnek, ha szerepet vállalnak a tudástermelésben és a tudásmegosztásban.

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A pedagógusok a decentralizáció szempontjából a kutatás időhorizontján többségében passzív csoportként jelentek meg. Ez a részvételi forma a tudástermelés egy sajátos, informális változatához kapcsolódik. Várakozó állásponton voltak a tekintetben, hogy a „felső” intézmények milyen decentralizációs forma mellett döntenek, milyen alkalmazási eljárásokat dolgoznak ki. Két csoport volt aktívnak nevezhető: (1) az ágazati érdek-képviselői intézmények (szakszervezetek) – ők csak érintőlegesen kapcsolódtak a decentralizáció folyamatához, és (2) az internetes fórumokon vagy közösségi oldalakon a decentralizációval kapcsolatos kérdésekben állást foglalók (akik a másik csoporttal összehasonlítva lényegesen kevesebben voltak).

Szerepük a tudástermelésben. A decentralizációs folyamathoz kapcsolódó központi, illetve megyei szabályozás, kezdeményezések, projektek, szervezeti átalakítások stb. kapcsán megszámlálhatatlanul sok informális beszédeseményt hoztak létre, számos véleményt, állásfoglalást, értékitéletet fogalmaztak meg és forgalmaztak. Ez a „tudás” megmaradt az informalitás közegeiben, szervezeti szempontból pedig a folyamat részeként működött, hiszen a folyamat keretein belül termelődött, de funkcionálisan mégsem vált a folyamat részévé. Erről az informális tudásról csak személyes terepmunka révén szerezhettünk információkat. Eszerint, akik vállalják véleményük megfogalmazását internetes fórumokon vagy közösségi oldalakon, azok többnyire ugyanezt a tudást mutatják meg, de ezek száma nagyon kicsi.

Viszonyuk más aktorokhoz. A pedagógusok erőteljesen formalizált, hierarchikus viszonyban vannak a megyei tanfelügyelőséggel, valamint annak az oktatási intézménynek a vezetőségével, ahol dolgoznak. Ez a rendszeren belüli hierarchikus viszony azonban a decentralizációs folyamatban nem játszott szerepet, a decentralizációs folyamatban termelt saját tudást „megtartották maguknak”. Tényleges aktorrá azon kevesek váltak, akik saját tudásukat webfórumokon vagy közösségi oldalakon közzétették, kinyilvánították. A személyes vélemény közzététele révén formálisan kapcsolatba kerültek a kormányzati aktorokkal, a folyamat „aktív” szereplőivé váltak. A kormányzati aktorok előszeretettel hivatkoztak a hozzászólások mennyiségére, ami az ő szemükben a decentralizáció sikeres társadalmasítását igazolta.

2.8. Nyilvános fórumok (weboldal, vitafórum)

Az információs technológia nyilvános fórumai csak néhány éve váltak a decentralizációs folyamat aktoraivá, az internetes fórumok, portálok és közösségi oldalak a használók szemében „kvázi-hivatalos intézményként” funkcionálnak,

és ez a megnyilatkozásokat is korlátozza. A két legfontosabb fórum¹⁶ 2007 óta jelentős szerepet tölt be, noha egyik sem specifikusan a decentralizációval foglalkozik. A nyilvános fórumok elsődleges szerepe a tájékoztatás és ezt egészíti ki a hozzászólási lehetőség. Ebben az értelemben ezek az aktorok (a szerkesztők és hozzászólók) nem vezetnek be teljesen új gyakorlatot. Hivatalos, valamilyen központi intézmény által készített anyagot helyeznek a fókuszba, kötött hozzászólási formát engedélyezve. A decentralizációs folyamat egészén belül eddig ezeknek az aktoroknak a szerepe kicsi volt, inkább csak ígéretes lehetőség, mint tényleges befolyásoló szerep. Ez részben az újszerűségből fakad, részben pedig abból, hogy a decentralizációs témáknak nincsenek ilyen szervezett fórumai, s az oktatásügy egyéb nagy problémái (pl. munkahelyek megtartása, bérek stb.) mellett a decentralizációs folyamat nem kapott különösebb hangsúlyt.

2.9. A helyi társadalom¹⁷

Részvételük a közcselekvés folyamatában. A decentralizációs stratégiák és dokumentumok fontos hatásköröket adnak ezeknek az aktoroknak, így ők lehetnek a decentralizációs folyamat közvetlen érintettjei és későbbi helyi felelősei, hiszen nekik kell menedzselni a helyi oktatási intézményeket. A kutatás során azt láttuk, hogy a vizsgált időszakban tényleges szerepük minimális volt, illetve ahol volt, ott is csak adminisztratív-kivitelező szerepben léptek fel. Erre jó példa, hogy amikor az iskolaépületek fenntartása átkerült a helyi önkormányzatok és polgármesteri hivatalok jogkörébe, akkor ez a gyakorlatban csak annyit jelentett, hogy a hivatal az így kapott forrásokat elkülönítve kezelte, és az előírt módon költötte az intézmények működtetésére. Ezt a feladatot a helyi önkormányzatok plusz teherként értelmezték és nem valamiféle előnyként. Azt tapasztaltuk, hogy a helyi polgármesterek a decentralizációt elvben fontosnak tartják, de nagyon erős fenntartásaik vannak a megvalósítást illetően, és gyakorlatilag teljesen tanácstalanok abban a tekintetben, hogy milyen lehetőségeik lesznek

¹⁶ A jelentősebb nyilvános fórumok, amelyeken a decentralizációval kapcsolatos álláspontok is megjelentek: a köztársasági Elnöki Hivatal vitaanyagát megjelenítő oldal (az első igazi oktatáspolitikai fórumlehetőség) a <http://edu.presidency.ro> és a minisztérium által létrehozott www.unpasinainte.ro oldal.

¹⁷ Ebbe a csoportba a helyi önkormányzatok, a helyi polgármesteri hivatalok, a polgármesterek és az iskolák vezetőségét soroltuk. A decentralizációval kapcsolatos dokumentumok más helyi aktorok szerepvállalását is előírják, így például a helyi gazdasági szereplők, a fontosabb helyi intézmények vagy szervezetek részvételét. Ez utóbbiakra azonban nem találtunk példát; ha meg is jelentek ezek az aktorok, jelenlétük formális volt. A legfontosabb helyi szereplő falusi környezetben a polgármester, városi környezetben a helyi önkormányzat és a hivatalvezetők.

a decentralizáció után. Úgy tűnt, abban bíznak, hogy meg fogják kapni a szükséges anyagi forrásokat és pontos utasításokat a működtetésre vonatkozóan. Az elképzelés támogatása arra vonatkozó ellenérvekkel keveredett, hogy miért nem lehet majd működtetni az új rendszert. Az ellenérvek elsősorban onnan eredtek, hogy a centralizált modellen kívül nem ismernek érdemben és nem is nagyon tudnak más modellt elképzelni. Hárító magatartást tapasztaltunk az iskolaigazgatók esetében is.

Szerepük a tudástermelésben. Ezek az aktorok nem termelnek olyan tudást, amely akár a központi oktatásigazgatásba, akár a szakértőkhöz eljutna. Tudásuk informális csatornákon terjed, hasonlóan a pedagógusokéhoz, sőt a helyi előljáróknak kezdeményező szerepük van az informális tudás termelésében. Összességében nemcsak az intézményi struktúrában, hanem mentális síkon is alárendelt viszonyban vannak a megyei intézményekkel (a polgármesterek a megyei önkormányzattal, az iskolaigazgatók a megyei tanfelügyelőséggel), ami az információ befogadására és végrehajtására korlátozza szerepüket. Formailag más szerepet játszottak a kísérleti projektben, ez azonban rövid ideig tartott és a gyakorlatban szintén kivitelező szerepben realizálódott.

2.10. Egyéb aktorok¹⁸

A decentralizációs folyamattal kapcsolatos dokumentumokban és közéleti diskurzusokban további szereplők is megjelentek, tényleges szerepük azonban nem volt jelentős egyik ciklusban sem. Ezek az aktorok csak kevés alkalommal és efemer jelleggel jelentek meg a decentralizációs folyamatban, tudástermelő szerepük vagy az egyéb aktorokhoz való viszonyulásuk nem elemezhető érdemben. Ez több okkal is magyarázható. Egyrészt azzal, hogy a decentralizáció folyamata sem a tervezés, sem a kivitelezés során nem követett stratégiaileg átgondolt modellt, a gyors eredmény fontosabbnak mutatkozott, mint a folyamat alapos szakmai megtervezése, az aktorok összekapcsolása, a decentralizációs folyamat kereteinek menedzselése. Ezért fordulhatott elő az, hogy bizonyos potenciális szereplők nem kaptak szerepet a decentralizációs folyamatban. A potenciális aktorok kimaradását indokolja az is, hogy az egyes ciklusokon belül a konkrét programok megszervezése és lebonyolítása hangsúlyosan centralizált módon történt, és ezért a folyamatba nem kerültek bele a hivatali apparátuson kívüli szereplők. A független szakmai intézmények kimaradása azzal indokolható,

¹⁸ A decentralizációs folyamat további aktorai, amelyeknek, illetve akiknek a decentralizációs folyamat logikája és szakmai követelményei szerint jelentős szerepet kellett volna kapniuk: érdek-képviselői szervezetek, független szakmai intézmények, szülők, családok, alkalmi, helyi, regionális rendezvények.

hogy Romániában a kormányzati szereplők csak kis számban készíttetnek szakpolitikákat megalapozó szakmai háttértanulmányokat, hatásvizsgálatokat független szakmai intézményekkel. Amennyiben ilyen vizsgálat vagy elemzés készült, azt az első ciklusban a szupranacionális aktorok, később pedig a kormányzatnak alárendelt szakintézmények végezték.

Az idetartozó aktorok nem integrálódtak szervezeti síkon vagy a tudástermelés síkján a decentralizáció folyamatába, de ez nem jelenti azt, hogy részükről nem termelődött volna a decentralizációra vonatkozó tudás. Ez a tudás szakmai jellegű, és tartalmában különbözik a központi aktorok által forgalmazott, alapvetően a probléma megoldására koncentráló tudástól. Egészen bizonyosan lehet számítani arra, hogy amint az oktatási intézmények decentralizációját véglegesítő törvény gyakorlati alkalmazásra kerül, ezeknek a szereplőknek a tudásai is aktivizálódnak. Ez a tény pedig okozhat gondokat is, különösen, ha a program szervezői csak a központi kormányzat által definiált tudást tekintik érvényesnek, és nem számolnak a másféle tudások erejével.

3. A SZEREPLŐK TUDÁSTERMELÉSE ÉS TUDÁS-FORGALMAZÁSI GYAKORLATA

Ebben a fejezetben röviden összefoglaljuk azokat a megállapításokat, amelyek az általunk vizsgált közcselekvésben a tudás termelését és a tudás forgalmazását jellemzik. A decentralizáció 15 éves története folyamán a tudás szerepe változó volt. Ennek oka az, hogy a folyamat többször lendületet vett, majd – a közcselekvés ciklikus jellege miatt – lelassult, az aktorok száma, szerepe is többször változott. Mindennek ellenére a tudás termelésében és a tudás forgalmazásában van néhány olyan vonás/tulajdonság, amelyek a decentralizáció karakterét meghatározzák. Kutatásunk eredményei azt igazolják, hogy a decentralizációnak ezek a jellemvonásai jelentős mértékben meghatározták a folyamat eredményességét. Fontosnak tartjuk bemutatni ezeket azért is, mert az egyéb területen korábban végzett kutatásaink alapján (vidékfejlesztési közpolitikák, Foresight program, vö. Biró 2007 és 2008) az a benyomásunk, hogy nem csupán az oktatási közpolitikákra jellemzőek.

3.1. Egy fontos kiindulópont

A vizsgált közcselekvésre jellemző az, hogy a kezdeményezők már a decentralizáció folyamatának elején a paradigmaváltó jelleget hangsúlyozták. Paradigmaváltás alatt az első ciklusban csak a centralizált irányítási rendszerből a decent-

ralizációra való szervezeti-adminisztratív átváltást értették. Ezt a szándékot diszkurzív szinten két pólust szembeállítva fogalmazták meg, aminek a lényege, hogy a régit az újjal, a rosszat a jóval, a nem hasznosat a haszonnal kell helyettesíteni. Ez az oppozíciós stratégia erős autoritást adott a paradigmaváltási igényét és módszerét megfogalmazó szakmai anyagoknak és kormányzati kezdeményezéseknek. Ebben az időszakban az új tudásnak nagy autoritása volt, a tudásáramlásra a fentről lefele terjedés volt jellemző.

Az első ciklusban összekapcsolódott a tudás, a tudást hordozó intézmény legitimitása és az anyagi támogatás. Mindhárom kívülről érkezett, és a külső szereplők kapcsolták össze az autoritást, a releváns szakmai tudást és az anyagi támogatást. Például a Világbank autoritást képviselt, szakértőt és a programokhoz anyagi fedezetet biztosított, mint ahogyan az USAID, valamint az angol és a holland intézmények is. A tudást importáló intézmények célja nem az ismeretterjesztés, nem a véleménycsere, hanem a gyors és sikeres alkalmazás, a létező romániai szerkezetek átalakítása volt.

Tapasztalataink azt mutatják, hogy a szervezeti paradigmaváltás igényének erőteljes hangsúlyozása alapvetően meghatározta a decentralizációs folyamatban a tudástermelés és a tudásforgalmazás gyakorlatát. Az oppozícióra alapozó megközelítés a romániai aktorok szemében a decentralizációs folyamatot kényszerként tematizálta, kötelező lépésként, amely az ország előrehaladásának feltétele, függetlenül attól, hogy az érdekelt feleket hogyan érinti.

Amint a tanulmány korábbi fejezeteiben bemutattuk, ez az oppozícióra alapozó megközelítés a későbbi ciklusokban csökkent, többféle aktor jelent meg, kísérlet történt másfajta tudástermelésre és tudásforgalmazásra is. Mindemellett azt tapasztaltuk, hogy a decentralizáció indulásakor tematizálódó kényszerjelleg kihatott annak egész későbbi folyamatára. A 2011-es oktatási törvény legitimálta a másfél évtizedes decentralizációs folyamatot is, az érvek között még mindig gyakrabban jelent meg a „kell”, a „szükséges”, mint a tényleges tartalmi indoklások.

3.2. A tudás működése a decentralizációban

A közcselekvéseket szorgalmazó és azokat formáló szakértők, valamint a közcselekvésekhez kapcsolódó szakértői kultúra Romániában az 1990-es évek közepén jelent meg, a már említett szupranacionális szervezetek (Világbank, USAID stb.) és külföldi szakértők tevékenysége révén és ezek segítségével. Az EU-csatlakozás lehetőségének megfogalmazása után ez a folyamat felerősödött, és a szakértők (tanácsadók, kormányzati szakértők, közpolitika elemzők, civil és vállalati szférában működő szereplők) megjelentek a nemzeti szinten is.

Ha nagyon lassan is, de teret nyert az a gyakorlat, hogy szakértők tematizálják a közpolitikai napirendet. Elindultak az első kísérletek, hogy a közpolitikai tematizációk és megoldási javaslatok cirkuláljanak a lakosság, a döntéshozók és a szakértők között. Ez a folyamat az általunk vizsgált közcselekvésben csak a második ciklus legvégén, illetve a harmadik ciklusban jelent meg.

A szakértői kultúra térnyerésében a legfontosabb szerepet a különböző szinteken szervezett tanácskozások jelentették, illetve azok médiabeli prezentációja és a könyvkiadás. Ha csak részben is, de teret nyert az a meggyőződés, hogy a szakértők szerepe: láthatóvá tenni a problémákat, jelezni a tudáshiányt, és adott esetben megoldási javaslatokat tenni (Nassehi 2008, Nonaka–Takeuchi 1995, Polányi 1958).

Ebben a lassan, s bátortalanul szerveződő folyamatban egy komponensre feltétlenül fel kell hívnunk a figyelmet, amely arra utal, hogy a romániai folyamatok fáziskéséssel követik a nemzetközi trendet. A tudományos munkák (Appadurai 2006, Delvaux–Schoenaers 2011, Latour 2004) jelzik azt, hogy a tudósok kutatói és tanácsadói tevékenysége változik. Egyrészt a tudományos tudás nyilvánosan vitathatóvá válik, másrészt a tudósok munkáját felváltja a szakértői koalíciók munkája. Előtérbe kerülnek az alkalmazásorientált kutatások, amelyeknek eredményei nyilvánosan vitathatók, és a döntéseket előkészítő szakmai javaslatokat nem a kutató hozza meg, hanem a különféle szakbizottságok. Ennek eredményeként a tudás termelése, a tudás forgalmazása és a tudás hasznosítása sok vonatkozásban összekeveredik.

Az általunk vizsgált közcselekvés azt mutatja, hogy a fentiekben jelzett folyamat Romániában az EU-előcsatlakozás kapcsán dinamizálódott. A korábbiakban a kutató és az általa képviselt tudás őrizte erős autoritását. Ennek lényege az volt, hogy:

- a kutató által megjelenített tudás nem vitatható, azt el kell fogadni, elvben alkalmazni kell;
- a kutató tudásának autoritását a döntéshozók és az adminisztratív szint elismeri, de a gyakorlati hasznosítását vitatja, vagy nem tartja lehetségesnek.

Ez az itt vizsgált folyamatokra nézve többek között azt eredményezte, hogy:

- a kutatók és a szakértők a decentralizációs folyamatnak a kezdeti szakaszában nagy lendülettel vettek részt, majd részvételi hajlandóságuk csökkent, a végén a folyamatától távol maradtak;
- a kutatási eredményeket a többi aktor csak formálisan vette figyelembe;
- a különböző szakértői koalíciókban elsősorban azzal foglalkoztak, hogy hogyan lehet a központi államigazgatás által meghatározott feladatokat megszervezni, kivitelezni. Nem tekintették feladatnak a tematizációt, a tudások összevetését vagy új tudás termelését;

- a közcselekvésben a termelt tudás mennyisége nem volt elegendő;
- a tudás forgalmazásával foglalkozó aktorok szerepe lecsökkent, többnyire a hivatalos dokumentumok ismertetése szorítkozott.

Ez a helyzet nem kedvezett a szakértői kultúra kialakulásának.

3.3. A decentralizációhoz kapcsolódó tudások egymásra hatásának hiánya

A decentralizációs folyamatban részt vevő különböző típusú aktorok három nagyobb csoportba sorolhatóak aszerint, hogy milyen tudásháttérrel és milyen előfeltevésekkel rendelkeztek az adott közcselekvés vonatkozásában. Még pontosabban úgy lehet fogalmazni, hogy az aktorok különféle előzetes tudással léptek be a folyamatba, és ez a hozott tudás fontos maradt a számukra.

Ez a háromféle előzetes tudás: (1) adminisztratív tapasztalat, (2) hétköznapi tapasztalat és (3) a külföldiek esetében szakértői tapasztalat. Az eltérő episztemológiák következménye, hogy az aktorok különféle megvalósítási szcenáriókat láttak reálisnak, vagyis másként látták annak a folyamatnak a megvalósítási esélyeit, amelyhez kapcsolódtak. Az általuk valószínűnek tartott szcenáriókat szlogenek formájában lehet megfogalmazni. Eszerint a három fontosabb előzetes tudás:

- „Változtatni kell”: ezt a külső szakértők, a kormányzati program vezetői képviselték, valamint a regionális szint intézményvezetői.
- „Az utasítást végre kell hajtani”: az államigazgatás szereplői hangsúlyozták felső, közép- és helyi szinten. Fontosnak tartották a felső fórumok által meghatározott folyamat formális jellemzőinek pontos betartását (szervezési utasítások, határidők és szervezeti formák, bürokratikus rend).
- „Lássuk, mi lesz belőle, de nem hiszünk benne”: ezt többféle aktor informális szinten hangsúlyozta.

Az általunk kutatott közcselekvés fontos jellemzője, hogy mindvégig megmaradt a különbség az EU-konform decentralizációs retorika/szöveg és az ettől lényegesen eltérő informális szövegek között. A terepmunka során azt tapasztaltuk, hogy egy aktor képviselhet egyik helyzetben egyféle álláspontot, más helyzetben másféle álláspontot, adott helyzetben azonban mindig csak egyiket érzi sajátjának, csak egyben hisz. Például egy regionális vezető a struktúrában alatta állók felé azt hangsúlyozta, hogy a feladatot végre kell hajtani, vagy azt, hogy változtatni kell, eközben egy másik helyzetben, informális körben azt fejtette ki, hogy ez a folyamat egészen biztosan sikertelen lesz. Ugyanaz az intézményvezető, aki egy hivatalos kerekasztalon a decentralizáció fontossága mellett érvelt, informális keretben a folyamat kivitelezhetetlensége mellett

foglalt állást. Ebben az a paradoxon, hogy az aktorokban föl sem merült annak a lehetősége vagy igénye, hogy ellenérveiket kiemeljék az informális szférából, és megpróbálják a hivatalos folyamatba bevinni. Ez a kettős magatartás (Bodó 1997) 1989 előtt alakult ki és vált erőssé. Azóta sem került azonban sor olyan kognitív változásra, amely a magukat „hétköznapi embereknek” érző aktorokat ennek a magatartásnak a megváltoztatására készítené.

Lényeges hangsúlyozni, hogy a háromféle előzetes tudás, illetve a hozzájuk kapcsolt szcenáriók nem váltak a decentralizációs folyamaton belül reflexió tárgyává. Az egyes projektek adminisztratív erővel összetartották a szereplőket, de nem adtak teret a saját előfeltevések összeméréséhez, és ezt az aktorok sem kezdeményezték. Ennek eredményeképpen a részvétel a projektben formálissá vált és az előzetes tudásokra alapozott szcenáriók „elmentek egymás mellett”. Míg a „változtatni kell” célkitűzés a hivatalos dokumentumok és nyilatkozatok szintjén jelent meg, addig „az utasítást végre kell hajtani” típusú gondolkodásmód a decentralizációs folyamat operatív szintjén, a munka megszervezésekor, a „lássuk, mi lesz belőle, de nem hiszünk benne” reflexív jellegű attitűd pedig csak informális szinten jelent meg, a hivatalos folyamatba nem épült bele. Véleményünk szerint ez az oka annak is, hogy a tudástermelés – eltekintve az induláskor megfogalmazott tudástól – csekély mértékű volt vagy elmaradt.

3.4. Az egyéni nézőpontok ereje

A decentralizációval kapcsolatos diskurzus alapvető tulajdonsága, hogy a sokféle helyzetű aktorok sajátosan egyéni szempont vagy érdek alapján értelmezték a folyamatot. Ezek az egyéni szempontok és érdekek általában a folyamat várható negatív hatásaira összpontosítottak. A feltételezett negatív következményekhez rendelték affektív elemeket explicit értékelések, gesztusok, metaforák formájában.

Az egyéni nézőpontok szerepét, a decentralizációhoz való viszonyulását abban látjuk, hogy az aktorok így fejezték ki távolságtartásukat, implicit elhatárolódásukat a folyamattól, miközben hangoztatták, hogy a folyamat a maga egészében fontos és szükségyszerű. Ha a véleményrovatokban megjelenő médiaanyagok tematikáját vizsgáljuk, akkor sok esetben elvi vagy általános jellegű támogatást tapasztalunk a decentralizációs folyamat vonatkozásában. Ami igazán figyelemre méltó, az a tálalási mód: a folyamat várható negatív hatásainak szelektálása, egy-egy várható negatív következmény kiemelése, affektív elemekkel való erősítése (érzelmi reakciót kiváltó stilisztikai megoldások, értékítéletek megfogalmazása stb.), valamint a nagyon tömör, rövid, tézisszerű tálalásmód (affirmatív fogalmazás). Alaposabb elemzésre lenne szükséges, hogy

megértjük ennek a nyelvi-szimbolikus eltávolítási magatartásnak a társadalmi funkcióját. Az azonban bizonyosnak látszik, hogy az informális beszédalkalmak és a média azonos hangulatú szövegei erősítik egymást.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A decentralizáció kezdeti szakaszában a döntéshozók felvállalták a decentralizáció folyamatának támogatását, míg ezzel szemben lokális szinten a decentralizáció elvi támogatása mellett jelentős elutasítással találkozunk. A döntés értelmében meghozott intézkedések a közvetítő aktorokon keresztül értek el a lokális szintre, ahol megtörtént a projektekben megfogalmazott tevékenységek kivitelezése. A decentralizáció folyamata több szempontból sem tudott jelentős eredményeket elérni. Hiányzott az a már említett mediátori réteg, amely érthetővé tette volna a helyi szint számára a decentralizációs folyamatot. Hiányzott a média támogató szerepe, hátráltató tényező volt az egyes aktorok közötti kommunikáció jellege. Emellett az egyes ciklusokban jóval kevesebb konkrét tevékenység zajlott, mint amennyit a stratégiai tervek előre jeleztek. Ugyanakkor hiányzott a felelősségmegosztás, az egyes szereplők autonómiája, így a top-down működtetés azt eredményezte, hogy a bizalmi tőke, a hálózati együttműködés alapját képező laza kapcsolatok elmaradtak, így a közcselekvés aktorai nem tudtak érdemben együttműködni. A felsorolt jellemzők pedig együttesen azt eredményezték, hogy bár egyes intézkedéseket sikeresen megvalósították, a decentralizáció lokális nézőpontból sokkal inkább az oktatásügy megváltoztatásához kapcsolódó, tartalmában gyakran változó folyamatos tematizációként volt értelmezhető, és nem konkrét intézkedések sorozataként. A tényleges változásokhoz a helyi szint – habár gyakran verbálisan ellenezte ezeket – gyorsan alkalmazkodott. Jól példázza ezt, hogy a pedagógusok csoportja, bár elméletileg fontos szerepe volna a romániai oktatási rendszer decentralizációjában, mindvégig várakozó álláspontot képviselt. A decentralizációs folyamat elvileg közvetlen érintettjei, a lokális társadalmi szereplők az elvi elfogadás és a verbális távolságtartás mellett eddig kizárólag csak adminisztratív, kivitelező szerepet töltöttek be. Nem vettek részt az egyes tudások megalkotásában, sem azok áramoltatásában. Így a döntéshozó aktorokkal nem alakult ki a decentralizáció szempontjából jelentős kapcsolatuk, és nincsen eszközük jelenleg arra, hogy érdemben beleszóljanak vagy tevékenyen bekapcsolódjanak a döntéshozatalba.

A decentralizáció folyamatának alakulására jelentős hatással voltak különböző tudások, amelyek azonban számos aspektusban ellentmondtak egymásnak. Mindenekelőtt meg kell említenünk a központosítás és a decentralizáció

működésének alapvető sajátosságait. A kommunista oktatási rendszer teljes egészében az állam hatáskörébe helyezte a döntéshozatalt és a kivitelezést egyaránt. A mai értelemben vett szakmai tudás teljes egészében hiányzott a folyamatból. A decentralizáció létjogosulttá tette a külső szakmai intézmények szakértői által képviselt tudásokat, amelyek a decentralizációs folyamat elején csak verbálisan, majd később fokozatosan beépültek az egész folyamatba, azonban még a harmadik ciklusban sem alakult ki érdemi párbeszéd a döntéshozók és a szakmai szereplők között.

A különböző tudáshordozók érdemi egymásra hatásának hiánya megmutatkozik a tudáshordozók közötti konfliktusokban is. Az európai uniós integrációs feladatoknak való megfelelés következtében a felső vezetés részéről verbálisan legitimált decentralizációval szemben jelentős retorikai szintű elutasítással találkozunk a lokális szereplők részéről. Jóllehet a lokális szint elvben egyetértett az oktatás decentralizációjával, az egyes intézkedések gyakorlati kivitelezését nem látta megvalósíthatónak, és nem tudott a centralizált modell helyett egy másikat elképzelni.

A különböző tudáshordozók esetében ki kell térnünk a külföldi szakemberek és a felső vezetés kapcsolatára is. Korábban már hangsúlyoztuk, hogy a romániai oktatási rendszer döntéshozói retorikájukban támogatják a decentralizáció elméletét. A külső szakértők a decentralizáció folyamatában számos alkalommal kész forgatókönyvekkel érkeztek, átfogó javaslatokat tettek a konkrét intézkedések megvalósításának mikéntjére. A központi, kormányzati szereplők az esetek nagy többségében ezt a tudást adták tovább, és viszonylag kis szerepet vállaltak a kapott tudás szakmai megvitatásában, értelmezésében. A külföldi szakértők által importált tudás ilyenén kezelése nagymértékben hozzájárult az egyes ciklusok korlátozott eredményességéhez.

Az oktatás decentralizációjának tematizálásában a romániai média viszonylag kis szerepet játszott. A ciklusok elején tetőző híradások száma gyorsan csökkent, a téma reprezentációja a kormányzati intézmények hírközléséhez kapcsolódott. A médiaanyagok nagy százalékban hírjellegűek vagy tárgyyszerű beszámolók voltak. Kivételt képeznek a kommentárok, amelyekben gyakran keveredett értékelés, értelmezés és vélemény. Ez az egyetlen terület, ahol a média szerepvállalása aktív volt a folyamatban.

Az oktatás decentralizációjának sikerességét nagymértékben befolyásolhatják a hazai pozitív példák. A 2010 folyamán lezajlott egészségügyi decentralizáció kézzel fogható bizonyítékot jelent, ennek köszönhetően az oktatási rendszer decentralizációjának lehetősége az érintettek számára jelenleg jóval nagyobb realitással bír, mint korábban bármikor.

Az itt felsorolt és röviden elemzett konfliktusok számos okra vezethetők vissza. Először is meg kell említenünk a rendszerváltás előtti évtizedek cent-

ralizált államigazgatási hagyományát. Ezzel összefüggésben érthető meg a felelősségvállalástól való idegenkedés és az oktatási rendszer 1995 óta tartó folyamatos változása. Másodszor a konfliktusok életben tartását jelentős mértékben elősegítette a különböző tudáshordozók közötti kommunikációs szakadék, valamint a mediátori szereppel és megfelelő szakmai tudással rendelkező aktorok hiánya. A központosított rendszer örökségének része az egyes aktorok közötti kommunikáció jellege (utasítások, törvények), és az, hogy a bizalom és a közvetlenség hiánya folyamatosan hátráltatja a decentralizáció eredményességét.

A decentralizációs folyamat elemzése számos módon lehetséges. Az általunk kiválasztott problémákkal célunk nem a romániai közoktatási rendszer decentralizációjával kapcsolatos szakmai vita korlátok közé kényszerítését célozza, hanem sokkal inkább ennek a vitának az elindítását, a megnyitását. Az itt megfogalmazott következtetéseket tehát elsősorban vitaindító gondolatoknak szánjuk, amelyeknek továbbvitele már csak azért is fontos lehet, mert a decentralizáció folyamata korántsem tekinthető lezártnak. Ugyanakkor a KNOWandPOL nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredményei több szempontból is szakmailag hasznosítható helyzetértékelést, elemzési megközelítést és továbbgondolásra alkalmas következtetéseket tartalmaznak. A romániai közoktatási decentralizáció komplex elemzésének eredményeképpen elkészült szakmai anyagok fontos szerepet játszhatnak az oktatás decentralizációjával kapcsolatos tudásgyarapítási folyamat élénkítésében, amelyek különböző konferenciák, szakmai viták, publikációk, kerekasztal-beszélgetések kiindulópontjait jelenthetik. További fontos szempont, hogy a KNOWandPOL nemzetközi összehasonlító vizsgálat megállapításai hatással legyenek lokális, megyei vagy akár országos léptékű politikai döntéshozási folyamatokra is.

Felhasznált szakirodalom

- Arjun Appadurai: The right to research. *Globalisation, Societies and Education*, 2006. 4(2), 167–177. p.
- Biró A. Zoltán: *Székelyföldi elíttek jövőképe*. Csíkszereda: Alutus Kiadó, 2007.
- Biró A. Zoltán: *Székelyföldi jövőkép – Térségi Fejlesztéspolitika*. Csíkszereda: Alutus Kiadó, 2008.
- Biró A. Zoltán és Kiss Adél: *The Decentralization of the Pre-University Education System*. [A közoktatási rendszer decentralizációjára] KNOWandPOL kutatási jelentés, 2010. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.romaniaeducation.pdf>.
- Biró Z. Zoltán: *Önkormányzat – versenyképesség – decentralizáció*. Csíkszereda: Alutus Kiadó, 2011.
- Bodó Julianna: Átjárási technikák a szocializmusban a társadalom privát és hivatalos szférája között. *Antropológiai Műhely*, 1997. 10 (2), 35–52. p.

- Sirma Caraman (szerk.): *The Status of Fiscal Decentralization in Romania*. Bukarest: Report for the national Union of County Councils of Romania, 2003.
- Manuel Castells: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom, kultúra. I. A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest: Gondolat–Infonia, 2005.
- Jacques Comaille: *Sociologie de l'action publique*. In Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie és Ravinet, Pauline (szerk.): *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Sciences Po, 2004.
- Bernard Delvaux és Frédéric Schoenaers: *Introductory note: Experience-based knowledge and public action*. Jegyzet a KNOWandPOL kutatás számára, kézirat, 2011.
- Ilie Dogaru: *Formula de finanțare a învățământului preuniversitar din România: studii și proiecte*. [A romániai közoktatás finanszírozásának formája: tanulmányok és projektek.] Bukarest: Editura Economică, 2002.
- Ciprian Domnisoru: *Consecințele descentralizării învățământului preuniversitar*. [A közoktatási rendszer decentralizációjának következményei.] 2010. Internetes elérés: <http://politicasociala.wordpress.com/2010/05/07/consecintele-descentralizariiinvatamantului-preuniversitar/>.
- G. Fekete Éva (2008): A fejlődés és versenyképesség értelmezése kevésbé fejlett térségekben. In Lengyel Imre és Lukovics Miklós (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. Szeged: JATEPress, 2008. 130–152. p.
- Marteen Hajer és Hendrik Wagenaar (szerk.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, 2003.
- Halász Gábor: *Romania Education Study. Report on Education Finance and Management*. Bukarest: Világbank, 2002.
- Jan Herczyński: *Raport inițial*. [Kezdeti jelentés.] Bukarest: CNFIPS, 2004.
- Jan Herczyński: *Getting Ready for Take-Off? Current Issues of Education Decentralization in Romania*. Bukarest, 2005a. Internetes elérés: www.edu.ro.
- Jan Herczyński: *Report on the Quality of the Budget Process in the Ministry of Education and Research, Including Proposed Financing System Changes and their Impact and Identifying Specific Areas for Improvement*. Bukarest, 2005b. Internetes elérés: www.edu.ro.
- Jan Herczyński: *Report on the Quality of Strategic Planning in the Romanian Ministry of Education and Research*. 2006. Internetes elérés: www.edu.ro.
- Bruno Latour: On Recalling ANT. In Law, John és Hassard, John: *Actor Network Theory and After*. Oxford: Blackwell, 2004. 15–25. p.
- Mircea Mică (et al.): *România Educației, România Cercetării*. [Oktatás és kutatás Romániában.] Bukarest, 2007. Internetes elérés: http://edu.presidency.ro/upload/raport_edu.pdf.
- Armin Nassehi: *Making knowledge observable*. Jegyzet a KNOWandPOL kutatás számára, kézirat, 2008.
- Ikujiro Nonaka és Hirotaka Takeuchi: *The knowledge-creating company*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Pallai Katalin (szerk.): *Draft Policy Paper: Decentralization*. Bukarest: GRASP-jelentés, 2003.
- Polányi Mihály: *Personal knowledge*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- Jean-Claude Thoenig: *Politiques publiques*. In Boussaguet Laurie, Jacquot, Sophie és

Pauline Ravinet (szerk.): *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po Les Presses, 2004.

Hivatkozott törvények és munkaanyagok:

Legea nr. 84/1995 [A 84/1995-ös tanügyi törvény.] Románia Parlamentje, Bukarest, 1995.

Legea nr. 354/2004 [A 84/1995-ös tanügyi törvényt kiegészítő 354/2004-es törvény.] Románia Parlamentje, Bukarest, 2004.

Strategia de descentralizare a învățământului preuniversitar. Faza pilot 2006–2007. „Managementul administrativ și financiar al școlii într-un mediu descentralizat.” [A közoktatás decentralizációs stratégiája. 2006-2007-es kísérleti projekt időszaka. „Az iskola pénzügyi és adminisztratív menedzsmentje decentralizált környezetben.”] Készítette az Oktatási Minisztérium, Oktatáspolitikák és -stratégiák Igazgatóság. Bukarest, 2007. Internetes elérés: <http://administraresite.edu.ro/index.php/articles/12130>.

Pactul Național Pentru Educație. [Oktatási paktum.] Készítette Románia Kormánya. Bukarest, 2008. Internetes elérés: http://www.presidency.ro/static/ordine/Pactul_National_pentru_Educatie.pdf.

Raport asupra stării sistemului național de învățământ. [Jelentés az oktatás helyzetéről.] Készítette az Oktatási, Kutatási és Innovációs Minisztérium, Bukarest, 2009. Internetes elérés: <http://www.edu.ro/index.php/articles/12926>; és *Starea învățământului din România. [Az oktatás helyzete Romániában.]* készítette az Oktatási, Kutatási és Innovációs Minisztérium, Bukarest, 2007. Internetes elérés: <http://administraresite.edu.ro/index.php/articles/8907>.

Átvétel, értelmezés, átértelmezés

A WHO Lelki Egészség Akciótervének hatása
a magyar egészségpolitikára

A KNOWandPOL kutatás egyik kiemelt témaköre a tudásalapú szabályozóeszközök ('knowledge-based regulation tool') vizsgálata volt. Minden kutatócsoport két-két ilyen típusú szabályozóeszközt vett górcső alá: egyfelől egy nemzetek feletti szinten, másfelől egy lokálisan (nemzeti hatáskörben) megalkotottat. Az egészségpolitikával foglalkozó kutatócsoportok választása az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2005-ös Lelki Egészség Akciótervére esett. Ennek egyik oka az volt, hogy a kutatótársak többségének már volt tapasztalata a mentális egészséggel kapcsolatos közpolitikai folyamatokat vizsgálatában. De talán ennél is lényegesebb volt, hogy a WHO ajánlása olyan, minden európai országra kiterjedő, nem előíró dokumentum, amely hipotézisünk szerint tipikus megjelenési formája az új típusú tudásalapú szabályozóeszköznek, és tágabb értelemben a tudásalapú kormányzási paradigma eszköztárának.

A tudásalapú szabályozóeszköz koncepciója a KNOWandPOL kutatásban alkalmazott közcselekvés ('public action') megközelítéshez szorosan kötődik¹. A kormányzási stratégia hatékonysága abban rejlik, hogy a tudás összegyűjtése, nyilvánosságra hozatala és disszeminációja révén elsősorban önszabályozó tevékenységet vált, illetve kényszeríti ki. A tudásalapú szabályozás rendszerint úgynevezett puha szabályozási eszközök ('soft regulation tools') alkalmazásával (pl. ajánlás, benchmarking, indikátorok, rangsorolások) valósul meg.

Az önszabályozást kiváltó irányítással kapcsolatban adódik a kérdés, hogy vajon az eszköz gyakorlati hatása mennyiben tükrözi a megalkotásakor megfogalmazott elvárásokat. Különösen adekvát a kérdés a nemzetközi ajánlások esetében, hiszen ezekben az esetekben jellemzően nagy a távolság a létrehozók és az alkalmazók kognitív értelmezési keretei/horizontja között: sokszor egész máshogy látja ugyanazt a kérdést, más problémákat lát, más megoldási lehetőségeket tart elképzelhetőnek egy norvég, skót vagy éppen magyar szakember vagy

¹ Salamon (Salamon 2002: 29) definíciója szerint a tudásalapú szabályozóeszköz olyan dolog (mérőeszköz, teszt, lista, ajánlás) vagy eljárás (ami egy adott szakpolitikai területen meghatározza, előírja, vagy strukturálja az információ gyűjtést, a tervezést, a megvalósítást, vagy az értékelést. Célja, hogy az érintett szereplők figyelmét és cselekedeteit olyan dolgokra irányítsa, melyek korábban nem voltak fontosak.

döntéshozó. Meg szokták ezt úgy is fogalmazni, hogy más nyelvet beszélnek, mások a fogalmi keretek, a kifejezések, azaz más paradigmában gondolkodnak.

Vajon egy kívülről érkező tudásalapú szabályozóeszköz mennyire alkalmas arra, hogy paradigmaváltást idézzon elő? Tanulmányomban e kérdésre keresem a választ a magyar esettanulmány bemutatásával. A WHO Lelki Egészség akcióterve közvetlen előidézője volt a magyar Lelki Egészség Országos Programja (LEGOP) megalkotásának. Vajon az új lelkiegészség-politikai paradigma, amelyet a világszervezet az ajánlásban deklarált miként és milyen mértékben befolyásolta a hazai lelkiegészség-politikát?

1. A WHO-TÓL A KONSZENZUS KONFERENCIÁIG

A lelki egészség témakörét 1970 óta kiemelt témaként kezeli a WHO európai regionális központja, sőt, az első témával foglalkozó szakbizottság 1949-ben ült össze. A találkozó címe önmagában is beszédes: „Lelki egészség, nem pszichiátria”. Vagyis már ekkor világosan megfogalmazták a szervezet népegészségügyi, megelőzés-központú irányultságát. Később egyre egyértelműbben körvonalazódott az a megközelítés, amely a prevencióra, a közösségek integrációjára, a lelki egészségre, a lelki problémákkal élők stigmatizációjának enyhítésére összpontosít. A lelki egészség kérdésköre Európában amiatt kerülhetett előtérbe, mert számos kérdés, amivel a szervezet munkatársai a fejlődő országokban foglalkoztak, Európában veszített relevanciájából. Európában viszont a lelki betegségek és mentális problémák az egészséges életévek számának (DALY²) csökkenésében vezető okká váltak.

Ez a felismerés vezetett 2005 januárjában a Helsinkiben tartott WHO Miniszteri Konferenciájához. A konferenciát többéves előkészítő munka előzte meg. Freeman és munkatársai (2009) szerint a legfontosabb kérdések az előkészítés folyamán dőltek el, és nem is magán a konferencián.

A konferencia szervezőbizottsága először 2002-ben ült össze. A kitartó szervezési munkának köszönhetően a különböző érintett csoportok képviselői maradéktalanul részt vehettek az előkészítésben, akár szakmai beadványok benyújtásával, akár az előkonferenciákon való részvétellel. Az előkonferenciák, az összes tagállam delegáltjainak részvételével, egy-egy speciális területet jártak körül (pl. a gyerekek és fiatalok lelki egészségének kérdését 2004-ben Luxemburgban). Az előkonferenciák eredményeképpen megfogalmazott ajánlások később a végső akciótervbe és a közös nyilatkozatba

² A DALY (Disability-adjusted Life Years) a betegségek miatti korai halált és a betegségben leélt éveket, azaz a betegség miatt elvesztett egészséges éveket mutató index.

is bekerülhettek. Nemcsak a nemzeteket érintően folyt sokszínű előkészítés, hanem igyekeztek lehetőleg minden érintett csoportot bevonni. Egy kiemelt előkonferencia például a betegszervezetek ajánlásait tárgyalta, egy másik pedig a mentális problémákkal élők családtagjait tömörítő szervezetek képviselőit hívta össze.

Az előkészítő munkának nem palástolt célja volt az is, hogy a WHO a kérdéskörre irányítsa a tagállamok figyelmét, és megadja az alaphangot a lelki egészségről való gondolkodáshoz. A kiemelt szempontok, a hangsúlyok, a bevontak köre, a preferált megközelítésmód mind-mind világosan körvonalazódott már az előkészítési szakaszban. Az, hogy egy-egy tagállam milyen aktivitással vett részt az előkészítő munkálatokban, már azt is előrevetítette, hogy a deklaráció aláírása után milyen mértékben igazította egészségpolitikáját az abban megfogalmazottakhoz. Bár mindenkor ügyeltek a demokratikus részvételi folyamatokra, természetesen a vitáknak voltak aktív és passzívabb résztvevői is. A dokumentumok alapján azt feltételezhetjük, hogy egyes aktívabb országok (például a skandináv országok, Skócia, Olaszország) képviselői nagymértékben befolyásolták az elfogadott dokumentumok tartalmát. Magyarország nem tartozott közéjük.

Az alapos előkészítő munkát követte és zárta le a 2005. januári helsinki konferencia. A konferenciára a WHO-Európához tartozó összes tagállam egészségügyi miniszterét meghívták, számos más érintettel, szakemberrel és laikusokkal együtt. Magyarország azon kevés ország közé tartozott, amely sem miniszteri, sem államtitkári szinten nem képviseltette magát a dokumentum aláírásakor. Az országot egy vezető pszichiáter képviselte, aki összekötő szerepben volt az Egészségügyi Világszervezet Lelki Egészség Központja és Magyarország között.³ A szakpolitikai vezetés távolmaradását később sokan úgy értékelték, hogy az pontosan kifejezte az ország közönyét a témával kapcsolatban, hozzátevé, hogy a magyarországi egészségpolitikai vezetők nem ismerték fel az esemény jelentőségét. A lelki egészség kérdésköre 2005-ben olyannyira marginális volt Magyarországon, hogy kormányzati szinten nem volt érzékelhető, hogy milyen jelentős nemzetközi eseményről volt szó.

³ Az Egészségügyi Világszervezet 1999-ben hozta létre a Lelki egészség kapcsolattartók (Mental Health Counterparts) hálózatát abból a célból, hogy a tagállamok és a világszervezet között megkönnyítse a kommunikációt. Az összekötőket mindig az országok jelölik ki, különböző háttérrel rendelkeznek, ami attól is függ, hogy az adott ország mennyire tekinti fontosnak a szerepet, illetve, hogy hogyan értelmezik a lelki egészség kérdéskörét. Magyarország részéről mindig egy vezető pszichiáter tölti be ezt a posztot, de vannak olyan országok, ahol pszichológus vagy az egészségügyi minisztérium közalkalmazottja látja el a feladatot.

A dokumentum két részből áll: egy nyilatkozatból és egy akciótervből. Tartalmát tekintve sarokköveit a népegészségügyi megközelítés és a lelki egészség mint alapvető emberi jog felfogása jelöli ki.

A Nyilatkozat az alábbi részekből áll (forrás: Freeman és tsai. 2009)

I. Preambulum: általános megállapítások

Hatáskör: széles, népegészségügyi megközelítés, közösségi szolgáltatások, betegszervezetek és hozzátartozók bevonása

Kiemelt célok:

- lelki egészség megtartásáért végzendő tevékenységek,
- a stigmatizáció megszüntetéséért tett lépések,
- a kiemelt tevékenységek magukba foglalják az ismeretterjesztést, megelőzést, gyógyítást, rehabilitációt, gondozást és a mindennapi életbe való visszajuttatást is,
- a betegek és hozzátartozóik tudásának beemelése.

Teendők: a tevékenységek listája, melyeket a kiemelt célok eléréséhez kell elvégezni (lásd Akcióterv)

Felelősségek: a különböző szereplőknek (WHO, egészségügyi miniszterek, EU, civilszervezetek stb.) tulajdonított különböző feladatkörök

II. Az Akcióterv tartalma:

- Mindenkit megillet a lelki egészség.
- A lelki egészség alapvető fontosságú.
- A stigmatizációt és hátrányos megkülönböztetést meg kell szüntetni.
- A különböző életszakaszokra különböző tevékenységek alkalmazandók.
- A pszichiátriai betegségek és az öngyilkosság megelőzése.
- Megfelelő hozzáférést kell biztosítani a pszichiátriai járóbetegek számára.
- Közösségi pszichiátriai ellátás elérhetősége a súlyos pszichiátriai betegek számára is.
- A szektorok közötti együttműködés elősegítése.
- Elegendő és kompetens munkaerő létrehozása.
- Megfelelő információ létrehozása a lelki egészséget érintő kérdésekben.
- Igazságos és megfelelő finanszírozás biztosítása.
- Hatásvizsgálatok elvégzése és új eredmények publikálása.

Mindegyik esetben a nehézségek és az azok leküzdésére alkalmazható lépések felsorolása. Ezek a tevékenységek csak mint ajánlások jelennek meg, ebből is jól látszik a dokumentum nem megkötő jellege.

Legvégül következik az elérendő célok felsorolása, melyek elérése, illetve megközelítése lenne a feladat 2005 és 2010 között.

2. MAGYARORSZÁG ÉS AZ EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET (WHO)

Freeman és munkatársai (2009) kutatásai szerint a WHO befolyásoló ereje elsősorban szakmai tekintélyében rejlik: széles körben elfogadott, független és érdekektől mentes tudást közvetít. Nem állnak rendelkezésére kemény ösztönző eszközök: sem jogszabályok vagy direktívák, és pénz sem igazán, csak a hírneve. A kelet-európai régióban annyiban más a helyzet, hogy itt vannak a

szervezetnek helyi irodái, amelyek kétévenként szerződést készítenek elő az adott ország kormánya és a WHO között. A szerződésekben a WHO ajánlásaival összhangban álló vállalatokat fektetnek le a nemzeti kormányok, amit a WHO kezdőpénzzel ('seed money') támogat.

Magyarország 1948 óta tagja az Egészségügyi Világszervezetnek, és 1991-ben állt fel a világszervezet és a magyar kormány közti kommunikációt segítő helyi iroda, amelynek az információáramlás elősegítése mellett az is a feladata, hogy ellenőrizze és irányítsa a futó programokat. Emellett egészségpolitikai ügyekben az iroda alkalmanként tanácsadói feladatot is ellát, nemzetközi hírű egészségpolitikai szakértőket kapcsol össze helyi döntéshozókkal. Magyarország a többi kelet-európai országhoz hasonlóan köztes helyzetben van a helyi irodával már nem ellátott nyugat-európai országok és azon közép-ázsiai államok közt, ahol nagyon masszív a WHO jelenléte. Hazánkban csupán 2-3 főből áll az iroda, célja elsősorban az együttműködés elősegítése és a szervezet céljainak hangsúlyozása.⁴

A legfontosabb kötelék a WHO és Magyarország között a kétéves megállapodás, melyet az Európai Regionális Iroda és a mindenkor magyar kormány köt meg. A megállapodás kijelöli a célokat és az elvárt eredményeket, valamint a WHO-s és egyéb pénzügyi forrásokat.⁵ A helyi iroda vezetője vezényli le a szerződéskötést. A tárgyalás során az Egészségügyi Minisztérium többnyire olyan egészségpolitikai kérdéseket vesz elő, amelyek egyszerre relevánsak az ország számára, és szerepelnek a WHO célkitűzései közt is. Gyakran előfordul azonban, hogy olyan ügyek kerülnek ilyenkor előtérbe, melyek annak előtte nem kaptak kiemelt figyelmet Magyarországon. Ilyen terület volt a lelki egészség politikája is. A helyi iroda vezetője összekötő-fordító szerepet tölt be: egyrészt igyekszik Magyarországon megismertetni a WHO szakmai álláspontját az adott egészségügyi kérdésben, másrészt segít a magyar célokat WHO-kompatibilissé tenni. Így került be a magyar Lelki Egészség Országos Programjának (LEGOP) létrehozása a 2006–2007-es, majd a 2008–2009-es megállapodásba is.

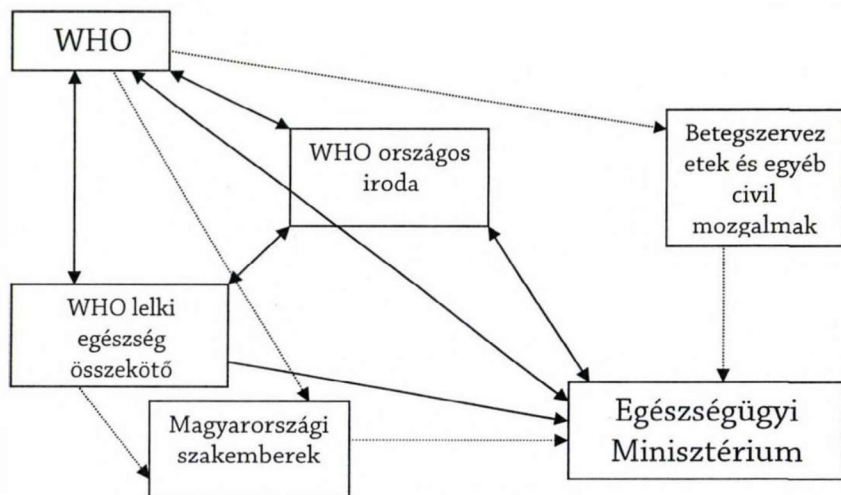
A LEGOP kialakításában lényeges szerepet játszott a WHO részéről az ún. lelki egészség kapcsolattartó is. A kapcsolattartó összekötötte a helyi szakmai közösséget, a minisztériumot és a világszervezetet. Egyrészt a lelki egészséggel kapcsolatos kérdésekben ő képviselte az országot a WHO-s fórumokon, segítette

⁴ A tagállamok és a Világszervezet közti közvetlen kapcsolattartásban meghatározó a WHO Együttműködési Központok létrehozása és fenntartása. Magyarországon valaha tizenegy ilyen központ működött, tízet azonban költségvetési nehézségekre hivatkozva megszüntettek.

⁵ A 2010–2011-es megállapodásban ez az összeg 410 000 dollár volt.

Forrás: <http://www.eum.hu/nemzetkozi-kapcsolatok/who/who-magyarorszag-091202>.

az adatgyűjtést és a futó programok megvalósulását. Másrészt, mivel a WHO által szervezett nemzetközi eseményeken mélyrehatóbb tudást szerzett az éppen aktuális szakmai irányelvekről és jó gyakorlatokról, a hazai szakmai körökben továbbadhatta ezt a tudást (új adatokat, kutatási eredményeket, ajánlásokat, nemzetközi szakmai véleményeket közvetítve). Ez a tudásháttér a későbbiekben hasznosulhatott az egészségpolitikai lobbitevékenység, a minisztériummal való szakmai tárgyalások során.



1. ábra. A WHO és Magyarország viszonya a lelki egészség kérdésében

A kétéves megállapodás mellett más, kevésbé direkt módjai is vannak annak, ahogyan a WHO hatást gyakorolhat a magyar egészségpolitikára. Egy egykori egészségügyi államtitkár ezt így fogalmazta meg:

„Ha a WHO valamit napirendre tűz, beindítja a saját döntés-előkészítési mechanizmusát, szakbizottságot hoz létre, szakértőket kérdez meg, csócsálja x ideig és az x idő igen hosszú is lehet, akkor az az idő alkalmas arra, hogy az adott tagállam belső testületeinek a véleményét, a világról alkotott képét, vagy egyes megoldások preferálásáról, díszpreferálásáról alkotott képét befolyásolja. Ez egy általános elv. Mindegyik országban ez valószínűleg működik. Vagyis az a tény, hogy a WHO napirendjére tűzte ezt a kérdést, kiemelt szinten foglalkozott vele és action plan lett belőle, ez értelemszerűen oda kellett, hogy vezessen, hogy azok az illetékesek, akár érdekelte őket ez a dolog korábban, akár nem, akár receptívek voltak rá, rezonáltak rá, akár nem, azt látták, hogy ez valamennyire csak fontos.” (Minisztériumi felső vezető)

A másik ok a WHO ajánlásainak átvételére az az ígéret, hogy a megvalósításhoz nemzetközi pénzek is hozzáférhetővé válnak, egyebek mellett EU-s pályázatok

formájában. A WHO nemzetközileg elfogadott ajánlásához gyakran európai uniós tenderek is kapcsolódnak. Ha tehát Magyarország részesülni akar ezekből a pénzekből, akkor ezeket az ajánlásokat valamilyen formában adoptálnia kell.

Sok esetben a WHO-t egész egyszerűen „a” befolyásos nemzetközi szervvel azonosítják. Sok interjúalany a WHO-t és az EU-t szinonimaként használta, mintha társzervezetek, vagy egy szervezet részei lennének: „az EU-s és WHO-s ajánlások szerint...”, „a WHO és EU már rég felhívta a figyelmet arra...”. Ezek az azonosítások nem teljesen alaptalanok, mivel az utóbbi néhány évben a két szervezet nagyon szorosan együttműködött. Egy szakértő szerint:

„(a) WHO nem kötelező érvényű, az EU kötelező érvényű szabályokat szab. Az EU-előírások nagyon hasonlítanak egyébként a WHO-hoz. A WHO és az EU sokáig nem működött együtt, de az utóbbi években felismerték, hogy talán nem kéne párhuzamosan futtatni különböző cselekvési terveket, úgyhogy most már nagyon sok mindent együtt készítenek elő. Tehát a brüsszeli Lelki Egészség Paktumban is részt vettek WHO-szakértők, a WHO action plan továbbfejlesztésében is nyilván.”

Ezek után nem meglepő, hogy a legtöbb megkérdezett, lelkieség-ség-politikában jártas szakember vagy minisztériumi alkalmazott összekeverte a WHO lelki egészség dokumentumait az EU-s Lelki Egészség Paktummal vagy Green Paperrel.⁶ Úgy tűnik, az ő szempontjukból a két szervezet nem különbözik, mindkettő olyan nagy hatalmú szereplő, amelynek befolyásoló ereje van a magyar egészségpolitikára.

„A mi szemünkben nincs különbség a kettő között. Én jártam több lelki egészséggel kapcsolatos konferencián, de most már meg sem tudnám mondani melyik volt WHO-s és melyik EU-s. Ezek teljesen összemosódnak a fejemben. Mivel Magyarországon annyira siralmas a helyzet ezen a téren, az a fontos számunkra, hogy akár az EU, akár a WHO kinyilvánítja, hogy ez egy kiemelten fontos terület.” (Vezető beosztású pszichiáter)

A világszervezet nevét a különböző szereplők előszeretettel hívják segítségül az egészségpolitikai vitákban. Egy minisztériumi felső vezető érvelt a következőképpen:

„Egy olyan országban, mint Magyarország, ami rendkívül megosztott társadalomilag, ahol nincs nyílt konszenzus, ha bármilyen témáról beszélgetünk, akkor nagyon fontos, hogy van egy olyan iránymutató szereplő, mint a WHO. Azt lehet mondani a döntéshozónak, hogy van egy nemzetközi konszenzus valamiben, amit a szakértők kidolgoztak, és egyébként a WHO adottságánál fogva egy széles körű társadalmi bázison alapszik, és utána sokkal könnyebb Magyarországon belül elfogadtatni.” (Minisztériumi felső vezető)

⁶ Internetes elérés: http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/green_paper/mental_gp_en.pdf.

A fenti idézetek alátámasztják, hogy a WHO befolyásoló ereje elsődlegesen szakmai tekintélyében rejlik. Eszerint a szakértői tudásba vetett hit és ennek a tudásnak az értéksemlegessége az, ami – a remélt anyagi támogatás mellett – súlyt ad a WHO-s ajánlásoknak. Magyarországon úgy tekintenek az Egészségügyi Világszervezetre, mint a mertoni értelemben vett „érdekektől mentes szervezetre”, amely független a nemzeti érdekektől, az egészségügyi lobbitól és a gyógyszeripari cégektől. A WHO által közvetített tudást konszenzuálisnak, evidencián alapulónak és tisztának ítélik, amely nem szorul további igazolásra.

„Az az előnye az ilyen nemzetközi, tehát a WHO és az egyéb olyan szervezetek által, időzójelben mondom, kontrollált tanulmányoknak, hogy ezeket bátrabban lehet használni. Tehát az ebben foglalt ajánlásokat eleve ők már megszürték, hogy miből dolgoznak, és akkor már egy evidencia, tehát nem kell azzal foglalkoznom, hogy azon aggódjak, hogy egyébként ki rendelte meg a tanulmányt, és az milyen célból készült. A WHO tanulmányai, lehet mondani, hogy nemes célból készülnek.” (Minisztériumi felső vezető)

3. A LEGOP MINT (ÁT)FORDÍTÁSI FOLYAMAT

A Lelki Egészség Országos Programjának létrehozása a WHO-val kötött szerződés alapján kezdődött meg. A megállapodás szerint Magyarország vállalta, hogy a Helsinkinek dokumentum alapján egy magyar lelkiegészség-programot alkot. Ennek értelmében nem sokkal a Nyilatkozat és akcióterv aláírása után komoly lépések történtek Magyarországon az addig nem létező lelkiegészségpolitika meghonosítására. Az Egészségügyi Minisztérium a Magyar Pszichiátriai Társaságot kérte fel az országos program megalkotására, amit az akkori WHO Lelki egészség kapcsolattartó és néhány kollégája kezdett el kidolgozni.

A Lelki Egészség Országos Programja több lépcsőben jött létre, jelentős pártpolitikai csatározásokkal övezve. Rendszeresen megtörtént, hogy egy-egy szakpolitikai részfolyamat leállt, vagy vakvágányra került, amikor a szakminisztérium összetétele megváltozott. A Helsinkinek dokumentum aláírására Rácz Jenő minisztersége idején került sor, ugyanekkor írták alá a kétéves megállapodást is a LEGOP létrehozásáról. 2006 nyarán, az új kormány és Molnár Lajos miniszter (2006–2007) hivatalba lépésével a LEGOP-pal kapcsolatos együttműködés a minisztérium és a pszichiátriai szakma között megakadt. 2008 nyarán, a Horváth Ágnes (2007–2008) követő új egészségügyi miniszter, Székely Tamás hivatalba lépésével indult meg újra az érdemi munka. Ebben lényeges szerepe volt annak, hogy az egészségpolitikai államtitkár, Medgyasszai Melinda szívügyének tekintette ezt az ügyet.

A WHO-val kötött megállapodás szerint Magyarországnak a Helsinkinek akcióterv és nyilatkozat szándékain alapuló nemzeti stratégiát kellett létrehoznia.

A LEGOP egyes változatai mégis csak elvétve hivatkoznak az eredeti dokumentumokra, a Helsinkiben elfogadott dokumentumokat csupán a nemzetközi előzmények egyikeként említi. Nyolc alkalommal jelenik meg direkt utalás a Világszervezetre, ebből négy azonban csak a probléma fontosságára és mértékére hívja fel a figyelmet a WHO említése révén: „A WHO előrejelzése szerint a mentális zavarok gyakorisága és terhe várhatóan a jelenleginél is nagyobb lesz a jövőben...” (2. és 39. oldal) „A WHO szerint világszerte az összes halálozás 1,5%-a, a munkaképesség-csökkenés 3,5%-a tulajdonítható az alkoholnak. Ezeknél az adatoknál a hazai helyzet lényegesen rosszabbnak...” (50. oldal) „A WHO szerint a dohányzás ill. nikotinfüggés szintén szorosan kapcsolódik az alkohol abúزشhoz, mindkettő lényegesen gyakoribb depressziósokban.” (51. oldal)

A további négy említés közül az első a WHO Jólleti indexére utal, kettő a mentális egészség WHO szerinti szociális, környezeti és gazdasági meghatározóit mutatja be, az utolsó pedig a WHO Európával együttműködésben korszerűsített indikátorrendszerre tesz utalást. A Helsinki nyilatkozat és akcióterv szövegére, vagy az előkészítő munkaanyagokra nincsen utalás a szövegben.

Ennek ellenére a tartalmát tekintve a LEGOP mindkét változata (2006, 2008) megjelenteti mindazokat a problémákat, amelyeket a Helsinki dokumentumok kiemeltek, ám ezek értelmezése, hangsúlyaik jelentősen eltérnek az eredetitől. A magyar program a legnagyobb hangsúlyt a pszichiátria intézményi feltételeinek hiányosságaira teszi, míg a nemzetközi dokumentum arra összpontosít, hogy a pszichiátriai megközelítést fel kell váltania egy teljes lakosságra kiterjedő, lelki betegség helyett lelki egészség megközelítésű, megelőzésre és integrációra fókuszáló hozzáállásnak. A LEGOP-ban a megelőzés, a stigmatizáció, a betegszervezetek bevonása, a közösségi pszichiátria fejlesztése sokkal kevésbé hangsúlyos kérdések, mint a WHO-s dokumentumban.

	Miniszteri konferenciáról készült összefoglaló (104 oldal)	LEGOP (103 oldal)
Közösségi pszichiátria	40 említés	8 említés
Megelőzés	142 említés	2 említés
Stigma	83 említés	9 említés
Pszichiátriai ellátás	76 említés	332 említés

Ennek oka nyilvánvalóan az, hogy a hazai szerzők, a Pszichiátriai Társaság prominensei számára egészen más problémák tűntek fontosnak, mint a nemzetközi dokumentum létrehozói számára. A kutatás keretében készült interjúban egyikük ezt azzal magyarázta, hogy Magyarország egészen máshol tart a pszichiátriai ellátás tekintetében, mint azok a nyugat-európai országok, amelyek szakemberei a nyilatkozatot megfogalmazták:

4. A „KONSZENZUSKONFERENCIA”

A minisztériumi támogatás birtokában 2008-ban újult erővel láttak neki a LEGOP egy új, tömörebb, lényegretörőbb változatának kidolgozásába. Ezután a minisztérium a tervezetet társadalmi vitára bocsátotta. A társadalmi vita abból állt, hogy az érintett szervezetek és szakemberek megkapták a LEGOP új változatát, és azzal kapcsolatos észrevételeiket írásban megküldhették a minisztériumnak. A vitára való felszólítás a WHO-s lelki egészség paradigmának megfelelően az érintettek tág körére vonatkozott. A pszichiáterek, mentálhigiénés szakemberek, pszichológusok mellett egyházak képviselői, betegek érdekvédő szervezetei, egészségügyi szakdolgozók, és a biológiai pszichiátriától eltérő megközelítéssel dolgozó, „alternatív” pszichiáterek is szerepeltek a vitára meghívottak közt. Az érintettek többsége elküldte reakcióit.

A konzultációs folyamatot egy ún. konszenzuskonferencia zárta le 2009 márciusában, amelyre meghívták az összes érintettet. A konferencián szereplő dokumentum megegyezett az eredeti, társadalmi vitára bocsátottal.

A WHO Lelki egészség nyilatkozatának és akciótervének átfordítása LEGOP-pá, elsősorban nem azért kapott számos kritikát, mert a kritikusok ismerték az eredeti Helsinki dokumentumokat, hanem mert a címe, „Lelki Egészség Országos Programja”, olyan várakozásokat ébresztett bennük, amelyeket a program maga nem teljesített. A kritikusok a cím alapján a WHO-s paradigmának megfelelő komplex szociális és népegészségügyi programot vártak, de ezt a LEGOP-ban nem találták meg.

A konferencia elején az egyik szerző előadásában ismertette a LEGOP létrejöttének történetét, kivetítette a WHO-s dokumentumok elérhetőségét, beszámolt a WHO-val kötött megállapodásról, majd összefoglalta a minisztériumnak megküldött észrevételeket. A következőkben idézetekkel illusztrálom az indító előadás és a felszólalásokra adott reakciók gondolatmenetét, hangulatát.

„És engedjék meg, hogy azt is elmondjam, hogy a WHO nagyon sokszor megfogalmazta már, hogy nincsen egészség mentális egészség nélkül. Én ezt teljes mértékben vallom, és azt gondolom, hogy ma remény nyílik arra, hogy továbblépjünk, hogy Magyarországon a mentális egészség kap egy olyan programot – akármilyen picit, akármilyen szintűt, akármilyen szervezésűt –, amelyben nevesítésre kerül az, hogy a pszichiátriai ellátás ügye nélkül nem lehet egészségügyi kormányprogramot Magyarországon vinni.” (A LEGOP egyik szerzője)

Az idézet esszenciáját adja a LEGOP megalkotása során végbement átfordítási folyamatnak. Kiindulópontja a lelki egészség elengedhetetlen volta, ezt a prioritást a WHO szakmai presztízse támasztja alá. Innen már csak egy lépés, hogy ennek köszönhetően létrejöhetett az a program, ami deklarálja a pszichiátriai ellátás kiemelten fontos szerepét. Az idézetben, mint ahogy a programban és

annak teljes retorikájában is, a lelki egészség és a pszichiátria jóformán szinonimaként szerepelnek. Éppen az az azonosítás, az az egybejátszás valósul meg, amely ellenében fogalmazták meg a Helsinki dokumentumokat.

„Ugyan lehet az, hogy a mental health az egy nagyon tág fogalom, a szociális létet is magába vonja, de azért a mental health insitute alatt általában olyan intézményeket értünk a világon, amelyek az egészségügy keretében a betegségek megelőzésével és gyógyításával foglalkoznak.” (A LEGOP egyik szerzője)

„Záróként engedjék meg, hogy még egyszer visszatérjek arra, hogy a legnagyobb világ-szervezet, amely a legsúlyosabb betegségekkel foglalkozik és a világ legelesettebb részein interveniál, mégsem betegségi világszervezetnek hívják, hanem Egészségügyi Világszervezetnek hívják. Tehát itt nagyon sokan a hozzászólásokban nem fogadták el ezt a programot, ezt a fordítási problémát és ezt az értelmezést helyezték előtérbe. De én azt hiszem, világos, mit akartam mondani.” (A LEGOP egyik szerzője)

A gondolatmenet folytatásaként a fenti „pszichiátria = lelki egészség” azonosítást érvényesíti az előadó. Eszerint a pszichiátriai ellátórendszer siralmas állapota miatt szükséges, hogy a pszichiátria váljék a lelki egészség kiemelt területévé, már csak azért is, mert más országokban is ezt értik elsősorban 'mental health' alatt. Ezzel a kijelentéssel tulajdonképpen negligálja a szerző a paradigmaváltást, amit a WHO kezdeményezett.

„Egy dolgot most szögezzünk le! Vagy csinálunk egy biciklit vagy nem csinálunk semmit. Most a döntés e között van. Most nem azt a pillanatot éljük, mint amikor mi elkezdtünk ezzel foglalkozni. Egyébként a neve 2006-ban lett LEGOP, és így is jelentettük a WHO-nak, tehát azt gondolom, hogy a nevén azért kár vitatkoznunk, mert akkor az eldőlt. Hogy akkor szerencsésen dőlt el vagy nem, én nem gondolom, hogy ezt 2008-ban, 2009-ben pláne kéne kinyitnunk a vitát. 2008-ban kicsit beszélgettünk róla, hogy nem lehetne módosítani rajta, és megállapítottuk, hogy nem. De vissza az alapproblémához. Én azt kérném a kollégáktól, barátoktól, jelenlévőktől, hogy azt lássuk be, hogy vannak nagyon korlátozott lehetőségeink, viszont azt lássuk meg, hogy több milliárd forint EU-s pályázati pénz fog érkezni a népegészségügyi szakterületre. Ahhoz, hogy azok a pályázatok kiíródjanak, aki a pályázatot ki fogja írni, és most szólok, hogy 2013-ig igen könnyen lehet, hogy akik most itt vannak a minisztériumban és ezzel foglalkoznak, már nem lesznek, de ha lesz egy olyan program, amihez egyébként igazítani kötelező az EU-s pályázatokat, akkor van arra remény, hogy a mentálhigiénés szakterület ezekbe a pályázatokba, mint megpályázható entitás és feltétlen szükséges rész bekerülhet [...] Én a józan paraszti logika alapján nem látok rá esélyt, hogy ki tudjuk terjeszteni hatalmas méretekben jelenleg. Tehát én azt szeretném kérni, hogy próbáljunk meg annyit fogni, amennyit most az egészségügyi tárca koordinálásával meg tudunk csinálni.” (Egészségügyi államtitkár)

Itt részben a kritikákra válaszként, a szűkös erőforrások retorikája jelent meg, azaz a „vagy ez, vagy semmit” érvelés. Vagyis az érintettek jobban teszik, ha megelégednek azzal, hogy csupán kis előrelépés történik, és ez az előrelépés csakis a szerzők intenciója szerint alakulhat. Más fontos területek sajnos az erőforrások szűkössége miatt lényegében nem integrálhatóak a programba, noha fontosak lennének. Többször elhangzott, hogy minden következő lépés előfeltétele az, hogy egyelőre meg kell elégedni a pszichiátriai ellátórendszer központú megközelítéssel. Azt a problémafelvetést, hogy ebben az esetben viszont a név (Lelki Egészség Országos Program) túlságosan ambiciózus a tartalomhoz képest, az államtitkár elfogadja a válaszában, és ezzel elismeri az átfordítás tényét. A címen változtatni nem tud és nem is szándékozik, hiszen ennek függvénye az EU-s pénzekre való jogosultság, aminek reményében különösképpen érdemes a programot meghirdetni. A jövőre vonatkozó reményt tudják felkínálni a családott jelenlevők számára: az EU-s pályázatokból majd talán azoknak is csurran-cseppen, akik most úgy érzik, az „ügyük” a programban nem jelent meg eléggé markánsan.

A jelenlevők többségének hozzáállását a következő idézet illusztrálja:

„Ebben a pillanatnyi magyarországi társadalmi helyzetben – ami itt elhangzott a professzor beszámolójában, illetve az egyik idézett hozzászólásban – súlyos rombolás után ez az európai paktum most alkalmat ad, hogy valamit javítsunk a pszichiátria helyzetén. Csak ne nevezzük a Lelki Egészség Országos Programjának. Ez a LEGOP-nak egy nagyon fontos pillére. Nélkülözhetetlen és egyik legjelentősebb pillére, de ha kinézünk az ablakon és látjuk a Lánchíd pillérét, a pillér nem a híd.” (Mentálhigiénés szakember)

A konszenzuskonferenciát ebben a szellemben zárták le, a jelenlevők többsége elfogadta az álláspontot: nem történik paradigmaváltás a lelki egészség megközelítésében, továbbra is a beteg- és intézményközpontú paradigma marad, de legalább a meglévő intézményrendszert korszerűsíténék. A jelenlevők között azért voltak olyanok is, akik továbbra is úgy gondolták, hogy a szűkös erőforrás ellenére sem kellene lemondani az érdemi változtatásokról, hiszen azok elsősorban megközelítésbeli, és nem pénzügyi jellegűek.

A sors iróniája, hogy végül semmilyen formában nem került a LEGOP elfogadásra.

5. ELEMZÉS

5.1. A tudás három megjelenési formája a nemzetközi ajánlás alapján létrejövő közpolitikai folyamatokban

Ebben a részben a fent ismertetett átfordítási folyamatot absztraktabb szinten vizsgálom. Azt vizsgálom meg, hogy az adott közpolitikai folyamatban a tudás (kognitív tartalmak) milyen formában jelenik meg, és a megjelenési formák sorrendje, egyikből másikba alakulása, transzformációja miképpen befolyásolhatta a tartalom átalakulását, átfordítását.

A tudás szerepét a döntéshozatalban számos megközelítésben vizsgálták, tipizálták. Az egyik alapvető kérdés az, hogy kinek a tudásáról van szó? Eszerint a különböző szereplők tudásai különböző kategóriákba esnek: megkülönböztethetünk például laikus, illetve tudományos tudást, szolgáltatói, illetve felhasználói tudást, döntéshozói, illetve érdekcsoportok tudását (Forester 1999, Fischer 2003, Hajer és Wagenaar 2003).

Egy másik megközelítés nem a tudás forrására teszi a hangsúlyt, hanem arra, hogy milyenfajta tudásról beszélünk? Eszerint megkülönböztethetünk például univerzális, pragmatikus, illetve normatív tudást (Tenbenseel 2006). Vagy beágyazottsága alapján: ötletet, általános elméletet, paradigmát és intézményt (Campbell 2002).

Újfajta megközelítést jelent Freeman és Sturdy tipológiája (2011), mely a felhasznált, illetve figyelmen kívül hagyott tudás megjelenési formáját hangsúlyozza, tehát nem a tartalmával, hanem a formájával foglalkozik. Egyszerűsítve, nem azzal hogy mit gondolt, mondott, vagy írt valaki, hanem hogy az adott tudást az illető gondolta, mondta, vagy írott formában tette elérhetővé. Eszerint csoportosították a tudáselemeket, hogy azok milyen formában jelennek meg egy az adott döntéshozatali folyamatban. Az anyag három halmazállapotát (folyékony, szilárd, légnemű) használva metaforául három megjelenési formát különböztetnek meg.

1. A *testiesült (embodied) tudás*:⁷ az aktorok személyéhez kapcsolódó, általuk képviselt tudásforma, amely a mindennapi tevékenységükben, gesztusaikban fejeződik ki. Mindaz, amit valaki tud, tapasztalt, begyakorolt, testében hordoz mindaddig, amíg le nem írja vagy ki nem mondja. A testiesült tudás jelen van a napi rutinban, a habitusban, gyakran az öltözékben, testtartásban, hanghordozásban.
2. A *rögzített (encoded) tudás* esetében a testiesült tudás tárgyi formát ölt, például dokumentumokban, képekben, diagramokban, eszközökben.

⁷ Lásd még Szívós 2013 e kötetben.

3. Végül a *kinyilvánított vagy alkalmazott (enacted) tudás*: alkalmazás nélkül a tudás láthatatlan marad. A kimondatlan gondolatok, a nem használt képességek, az olvasatlan dokumentumok olyanok, mintha nem is léteznének. A tudásnak ez a formája tehát azokra az aktusokra utal, amikor a résztvevők cselekedeteikben felhasználják az általuk birtokolt tudást.

Az elmélet szerint, ezek a megjelenési formák a halmazállapotokhoz hasonlóan képesek átalakulni az egyik formából a másikba. A testiesült tudást rögzítik, vagy alkalmazzák. A rögzített tudást alkalmazzák vagy a feldolgozás (olvasás, tanulmányozás) által bensővé teszik, internalizálják. Az alkalmazott tudást rögzítik, illetve az alkalmazás során habitualizálják. Egyazon közpolitikai folyamatban a tudás egyszerre több formájában is jelen lehet.

A tudásformák alakváltozásának vannak tipikus mintázatai. Egy közpolitikai folyamat organikus fejlődése során általában a testiesült tudásformákat ütköztetik, rögzítik, gyűjtik össze, majd kinyilvánítják és alkalmazzák, ezzel szélesítve azoknak az aktoroknak a körét, akik az adott tudást hordozzák. A nemzetközi ajánlások viszont éppen ellentétes irányú alakváltozásokat idézhetnek elő. A WHO Lelki egészség nyilatkozata és akcióterve esetében például a kívülről jövő közpolitikai kezdeményezést az adott országban először kinyilvánították (a Helsinki dokumentum aláírása), majd csak ezután rögzítették (a dokumentumok magyarra fordítása és a LEGOP két verziója), az azonban, hogy ezeknek a tudásformáknak a tartalmát mennyire internalizálják, testesítik meg a szereplők, kérdéses maradt (paradigmaváltás).

A tudásformák alakváltozása, tehát amikor az egyik formából a másikba lépnek át, különösen kritikus pont. Ekkor ugyanis a tudástartalmak is többnyire megváltoznak. Az átfordítási folyamat is tulajdonképpen így történik: mikor a kinyilvánított ajánlás elkezd az alakváltozást, szükségszerűen új tartalmak rakódnak rá, más tartalmak pedig lekopnak róla.

Egy másik fontos szempont, hogy a közpolitikai folyamat különböző típusú aktoraira különböző tudásformák jellemzőek, ami nagymértékben befolyásolja azt, hogy a közpolitika alakulásába mennyire tudnak beleszólni. Hagyományosan annak az aktornak van nagyobb hatása a közpolitika alakulására, aki a testiesült tudását (tapasztalatait, gyakorlatát) rögzített formában tudja megjeleníteni. Vannak azonban olyan tudáselemek, amelyek rögzítése nehezebben valósítható meg. Míg a betegek, illetve orvosok személyes élményei, tapasztalatai magánbeszélgetésekben sokszor revelatív hatásúak, a közpolitika alakítása során ezek a tudásformák általában kikopnak, eltűnnek, nem tudnak jelentősebb hatást kifejteni. Ennek eredménye az a tendencia, hogy az egészségpolitika befolyásolására a betegek érdekvédő szervezetei is egyre inkább tanulmányok elvégzését rendelik meg, valamint saját adatbázist, statisztikát állítanak elő, ettől remélve a nagyobb befolyásoló erőt.

A rögzített tudásformák szelekciója, súlyozása után következő lépés az, amikor a meglévő tudástartalmak némelyike felhasználásra kerül, esetleg nagyobb hangsúlyt kap, mások pedig elsikkadnak. Ebben ismét a testiesült tudásnak van szerepe, amely néhány hordozójának kiemelt legitimitást ad, míg másokat kevésbé fontosnak mutat.

A rögzítés sorrendje is befolyásoló lehet. Egy meglévő dokumentumról indított szóbeli, vagy írásbeli vitát alapján meghatároz az eredeti dokumentum tartalma. Tehát amelyik érdekcsoportnak lehetősége nyílik részt venni a nyitó dokumentum létrehozásában, az nagy eséllyel alapjaiban határozhatja meg annak végleges alakulását.

A nemzetközi ajánlások hivatalos átvétele során a feladatkörök definiálása egy központi szerv privilégiuma, ennek megfelelően az a kiszemelt szakmai érdekcsoport, amely elnyeri a minisztérium bizalmát és felkérését az együttműködésre, többnyire a saját szája íze szerint alakíthatja a létrejövő közpolitikai folyamatot.

5.2. Ügyrendi európanizáció és látszólagos megfelelés

A WHO Lelki egészség nyilatkozata és akcióterve látszólag jelentős hatást gyakorolt a magyar egészségpolitikára, hiszen az Egészségügyi Minisztérium öles lépéseket tett az irányba, hogy a korábban közpolitikai értelemben láthatatlan kérdéskört egészségpolitikai program szintjére emelje. Elkészült Magyarország első lelki egészség programja, amely az eredeti ajánlás minden elemét megjelenítette. De vajon valóban beszélhetünk sikeres európanizációs folyamatról?

Az európanizációs folyamatot jellemzően kiegészíti egy domesztikációs folyamat is, amelynek során a helyi befolyásoló tényezők: meglévő struktúrák, tradíciók, helyi érdekek, erőforrás-lehetőségek formálják, hogy az adott közpolitikai folyamat milyen irányba alakul (Bugdahn 2005: 181). Amikor tehát a közpolitikai elképzelések kulturális, nyelvi és államhatárokat lépnek át, az sohasem egy egyszerű, mechanikus, kívülről jövő, formális eljárás, hanem egy bonyolult kulturális, politikai és társadalmi folyamat, amelynek során a hatalmi viszonyoknak megfelelően érdekegyeztetések, átfordítások és értelmezések történnek (Lendvai és Stubbs 2007: 188–189).

A WHO-ajánlás magyarországi átvétele során is egy alapvető „át”-fordítási folyamat zajlott le, ahol az európai lelkiegészség-politikai elképzeléseket a hazai környezethez adaptálták. A közpolitikai folyamatok során mobilizált tudás mindig kontextusfüggő (Nassehi 2008, Sturdy 2008). Az a környezet, amelyben a WHO ajánlást megalkották, és amelyből vonatkozási keretét merítették, alapvetően eltért a magyarországitól. Ahogy korábban erre már

utaltam, a hazai szakemberek nem is vettek érdemben részt a dokumentum létrehozásában, nem a lehetőség híján, hanem azért, mert az az értelmezési keret, amely szerint ők dolgoztak, és tapasztalataikat gyűjtötték, alapvetően más volt. A fogalomrendszer, amit a dokumentumok létrehozása során alkalmaztak, idegen volt a magyarországi szakemberek többsége számára. Így amikor a WHO-ajánlás adoptálása mellett döntött Magyarország, akkor ezt a dokumentumot egy alapvetően eltérő kontextusban kellett újraértelmezni. Olyan „át”-fordításra volt szükség, ami az új környezet értelmezési keretéhez igazítja a dokumentumot: *„az átvétel az egyik társadalmi kontextusból a másikba szükségszerűen magával hozza az eredeti tartalom átértelmezését”* (Sturdy 2008: 1).

A WHO-ajánlás esetében a befogadó környezetet és a közpolitikai folyamatot alapjaiban meghatározta a magyarországi lelki egészséggel és pszichiátriával foglalkozó szakemberek, laikusok erőterének felépítése. Ebben az erőterben a kórházi pszichiátriai ellátásban részt vevő, elsősorban biológiai pszichiátriát alkalmazó, vezető professzorok rendelkeztek kiemelkedő státusszal. Ez az erőter alapvetően a rendszerváltás után sem változott, sőt csak még jobban megmerevítette a gyógyszercégek érdekeltsége, mivel a cégek hatalmas erőforrás-lehetőségekkel és lobbierővel rendelkeztek.

Magyarországon kevés szakember (pszichiáterek, pszichológusok stb.) kínál az intézményi pszichiátriához képest alternatív eljárásokat. Ezeknek a kollégáknak a státusza pedig még alacsonyabb: gyakran kell küzdeniük a marginalizálódással, a kollégák elzárkózásával, adott esetben lejáratással.⁸

Ugyanakkor a betegek érdekvédő szervezetei, alapítványai is még csak kialakulóban vannak. Keresik a lehetőségeiket, együttműködő partnereiket, útjukat. Ennek megfelelően a vezető pszichiáterek, azaz a szakmai szervezetek és kórházi osztályok vezetői kiemelkedően erős lobbihelyzetet élveznek. Amikor szakmai kérdések merülnek fel, a minisztérium számára ezek a vezető intézményi pszichiáterek jelentik a szakmát. A minisztérium és a szakma e köre között szoros formális és informális viszony alakult ki. Így amikor nemzetközi szinten az országnak delegálnia kell valakit, akkor a minisztérium mindig ebből a körből választ, vagyis a nemzetközi szakpolitikai mezőben csakis ők képviselhetik az országot.

A LEGOP esetében is ugyanez történt. Azáltal, hogy a pszichiáterek vezető körét kérte fel a minisztérium a program elkészítésére, az is eldőlt, hogy e csoport számára kedvező program fog készülni, vagyis fennmarad a status quo, és megőrzik erős szakmai pozíciójukat.

⁸ Az interjúalanyok beszámoltak olyan esetről is, amikor az alternatív (nem biológiai pszichiátriát) folytató kollégát azzal vádolták, hogy szcientológus, ezzel érvénytelenítve, gyengítve pozícióját.

Vajon akkor, amikor ennyire eltér a magyarországi kontextus a lelkiegészség-politika tekintetében, akkor mi késztette a hazai döntéshozókat arra, hogy a WHO-s ajánlással egyáltalán foglalkozzanak? Magyarország minden téren igyekezett az EU-s ajánlásoknak megfelelni, egyrészt egy általános konformitási célból adódóan, másrészt mert széles körben elfogadott volt az a meggyőződés, hogy az EU-s finanszírozási lehetőségek csak ennek függvényében érhetők el.

„Amikor elindult, akkor két olyan ember segítségét kapta meg ez program, akik nagyon jól látták az EU-s és nemzetközi szálakat, illetve ebben a minisztériumban dolgozott korábban az egyik munkatárs, akinek volt fogalma arról, hogy az EU-s finanszírozások hogyan fordíthatók le egy program nyelvezetére.” (Egészségügyi államtitkár)

Mint ezt a fenti idézet is mutatja, az EU-s finanszírozások feltételrendszerének való megfelelés alapvető kritérium volt a szakpolitikai folyamat során. A finanszírozásra való jogosultság motivációja mellett erős volt az érdekeltség abban, hogy a nemzetközi ajánlást olyan formában vegye át az ország, hogy az egyaránt megfeleljen a nemzetközi és a hazai elvárásoknak is. Tehát hogyha a WHO ajánlásának LEGOP-ra fordítását nézzük, akkor egy olyan kettős játszmat figyelhetünk meg, amelyet az Egészségügyi Minisztérium kénytelen volt játszani. Az egészségpolitikai döntések során a minisztériumnak egyrészt figyelembe kellett vennie az uniós elvárásokat, másrészt azokat a meglévő intézményi kereteket, szakmai hierarchiát, eljárásrendi szabályokat, gazdasági megszorításokat, amelyek az adott elvárásnak sokszor gyökeresen ellentmondtak. Ennek eredménye az lett, hogy a minisztérium gyakran látszólag vett át egyes európai ajánlásokat, követte azokat a szakpolitikai döntéshozási eljárásrendi elvárásokat (konzultációs folyamat, betegszervezetek bevonása, visszacsatolás), amelyeket vele szemben támasztottak, de valójában a hazai strukturális és gazdasági lehetőségek fogságában cselekedett. Másképpen fogalmazva számos szakpolitikai lépés nem volt több mint goffmani értelemben vett homlokzatovás. A LEGOP egész története is értelmezhető ebből a szempontból, de egy konkrétabb példa talán még jobban illusztrálja a homlokzatovási stratégiát. Amikor az Egészségügyi Világszervezet elkészítette kiinduló felmérését a lelki egészség témájában, akkor minden országtól kértek adatokat a területet illetően. Magyarország egy jó darabig késleltette az adatszolgáltatást, ami az akkori lelki egészség kapcsolattartó emlékei szerint feszült helyzetet teremtett a WHO és Magyarország között. Végül mégiscsak hajlandó volt a minisztérium adatot szolgáltatni, az adatszolgáltatás során azonban igyekeztek az országot jobb színben feltüntetni.

„1300 pszichiátert tüntettek föl, amiről nem tudjuk, hogy mire vonatkozott. Lehetséges, hogy egy időszak, mondjuk az elmúlt negyven év alatt szakvizsgáztak száma. Tehát

lehet, hogy létezik egy ilyen szám, de ez biztos, hogy nem azonos azzal, akik a magyar pszichiátriai ellátásban dolgoznak. Mert a csúcson voltunk körülbelül nyolcszázan. Ebből körülbelül 100-150-et elvesztettünk. Most lehetünk hétszázan, hatszázan. Nem tudom. Tehát az 1300 biztos rossz adat.” (Lelki egészség kapcsolattartó)

Az európai elvárásoknak megfelelően a kelet-európai kormányok is igyekeznek az egészségpolitikai folyamatok eljárásrendjét mindinkább transzparenssé tenni (Stan 2007). A LEGOP megalkotása során a transzparencia és a nemzetközi harmonizáció értelmében az Egészségügyi Minisztérium az európai eljárásrendet igyekezett alkalmazni. Ezt a folyamatot eljárásrendi európanizációnak nevezhetjük,⁹ Ami azonban kimerült a civilek bevonásának követelménye a különféle érintett csoportok, társadalmi szervezetek és szakmai csoportok megkérdezésében. Az érdekeltek bevonásának elve azonban „meghatározatlan részvételt” teremt. Egy olyan helyzetet, amikor nem világos, hogy kinek milyen mértékben van joga beleszólni a döntéshozatal kimenetelébe. Tehát míg a döntés legitimációjában nagy szerepe van a szereplők bevonásának, addig távolról sem egyértelmű, hogy ez a fajta részvétel valójában milyen joggal ruházza fel őket (Clarke 2007, Newman és Clarke 2009). Míg a felszínen úgy tűnhet, hogy a minisztérium hatalommal ruházott fel olyan szereplőket, akik annak előtte nem kaptak szerepet a közpolitikai folyamatokban, addig valójában a tényleges döntési jogkör csupán a döntéshozatal egy másik szakaszára került át. Jóformán mindenkinek lehetősége volt arra, hogy elolvassa és véleményezze a készülő programot, amelyet még a minisztérium internetes oldalán is nyilvánosságra hoztak, és hogy részt vegyen a program megvitatására szervezett konferencián, arra azonban nem vonatkozott semmilyen szabályozott keret, hogy kinek a tudását, véleményét, javaslatait veszik végül figyelembe. A minisztérium döntötte el, hogy kinek a véleménye bír nagyobb súllyal, és végül mi kerül bele a programba.

„A nyolcvan javaslat beépítése a szövegbe, az egy olyan képtelen patchwork-öt hozott volna létre, ami húszrétegűvé válik lassan, és nem lehet a falra sem fölakasztani.” (Minisztériumi felső vezető az egyeztetésről)

Ez az idézet rávilágít az érdekegyeztetés, konzultáció és a közpolitikai diskurzus irányítására vonatkozó bevett módszertan hiányára, ami eleve kizárta a lehetőségét az érdekek valós ütközésének és valamilyen szélesebb konszenzus

⁹ Létezik az európanizációnak egy formája, ami a bürokratikus-adminisztratív szempontokat, és nem a közpolitika tartalmát érinti (Smith 2003). Az eljárásrend harmonizációja is jelentőséggel bír, nem csupán a közpolitika tartalmának a változása. Az „eljárásrendi európanizáció”, azaz az átláthatóságra való törekvés és a civilek bevonása a döntéshozásba is ennek a harmonizációnak a része.

létrejöttének. A résztvevőket és a döntéshozókat is frusztrálta, hogy nem látták a folyamat valódi értelmét.¹⁰

5.3. És akkor semmi hatása nincs? Vagy mégis?

A „lassú víz partot mos” hipotézis

Kutatásunk eredményeinek értelmezéséhez Mahon (2008) az evolúciós elméletből kölcsönzött politikaelméleti 'punctuated equilibrium' modellt ajánlotta (Baumgartner és Jones 1991, 1993, 2002). Meglátása szerint a kelet-európai politikai átalakulás során lehetőség nyílt a szakpolitikai folyamatok alapvető átstrukturálódására. A nagypolitikai szintű struktúraátalakítások egyben lehetőséget teremtenek a közpolitikai, szakpolitikai színterek jelentős mértékű útirányváltására is (Mahon 2008). Ennek megfelelően az olyan szakmapolitikai ügyekben, mint amilyen például a lelki egészség kérdése, elképzelhető lehetett volna éles paradigmaváltás. A LEGOP története nem ezt támasztja alá: Magyarországon a lelki egészség kérdéskörének értelmezése a külső hatások ellenére sem változott. A paradigmaváltáshoz elsősorban a szakpolitikai kérdésben érintett szakemberek és laikusok által fenntartott erőterben kellett volna változásnak fellépnie, de ez nem történt meg a rendszerváltással. A minisztérium, amelynek módjában állt volna, hogy tágítsa a közpolitikai folyamatban ténylegesen résztvevők körét, megmaradt a látszólagos, ügyrendi európanizáció szintjén.

Adódik a kérdés, hogy vajon egy nemzetközi ajánlás átvétele és átértelmezése során elképzelhető-e az, hogy nem is történik változás? Bár erre megnyugtató választ csak egy következő kutatás adhat, jelenlegi tudásunk alapján is megállapítható, hogy az átértelmezési folyamatok elindíthatnak valamiféle változást, ha nem is okoznak mindjárt paradigmaváltást. Azáltal, hogy korábban marginális fogalmak előtérbe kerülnek, megindítják a diskurzust a témával kapcsolatban. Azáltal, hogy olyan fórumok jönnek létre, ahol a különböző beállítódású szakemberek személyesen találkoznak, lehetővé teszik még akkor is az eszmecsere és gondolatformálást, ha a konferenciát lezáró dokumentumban ennek eredménye nem jelenik meg. Azáltal, hogy akár csak látszatzból, de a betegek érdekvédő szervezetei szót kapnak, létjogosultságukat érzékelik, növekedik igényük a közpolitikai szerepvállalásra. A szakpolitikai megközelítést alapvetően megváltoztató paradigmatis változás gyakran jöhet létre külső hatások eredményeképpen, de ennek az a feltétele, hogy helyi szinten

¹⁰ A nemzetközi közpolitikai mezőben mind több elméleti és gyakorlati elemzés, irányelv jelenik meg döntéshozók, szakértők és érdekcsoportok tollából azzal kapcsolatban, hogy mi a jelentősége annak, hogy kidolgozott módszerek mentén folyjon a közpolitikai folyamatokba aktívan résztvevők körének kiszélesítése (ezekről itt: Abelson és tsai. 2003: 239–241).

együttal alapvető strukturális és intézményi változás is végbemenjen. Enélkül csak lassú, fokozatos változás képzelhető el (Deeg 2001). Howlett és Cashore (2007) közpolitikai változással foglalkozó elmélete szerint egyértelmű, de lassú, folyamatos (Lindblom 1959) és a paradigmatis (Hall 1993) változások mellett elképzelhetőek olyan közpolitikai változási mechanizmusok is, amelyek ezeknél sokkal kevésbé kézenfekvő mintázatot követnek. A nemzetközi ajánlás átfordításának hatására a közpolitika szintjén esetleg nem következik be látványos átalakulás, de az aktorok szintjén, a testiesült, habitualizált tudástartalmakat tekintve lassan mégis megindulhatnak olyan változások, amelyek idővel egy új paradigma megjelenését hozhatják.

Felhasznált szakirodalom

- Julia Abelson, Pierre-Gelie Forest, John Eyles, Patricia Smith, Elisabeth Martin és Francois-Pierre Gauvin: „Deliberations About Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes”, *Social Science & Medicine*, 2003, 57, 239–251. p.
- Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones: „Agenda Dynamics and Policy Subsystems.” *The Journal of Politics*, 1991, 53 (4): 1044–74.
- Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones (szerk.): *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- Sonja Bugdahn: „Of Europeanization and domestication: the implementation of the Environmental Information Directive in Ireland, Great Britain and Germany”. *Journal of European Public Policy*, 2005, 12 (1), 177–199. p.
- John L. Campbell: „Ideas, politics and public policy”. *Annual Review of Sociology*, 2002, 28, 21–38. p.
- John Clarke: „Governance Puzzles”. In Leslie Budd és Lisa Harris (szerk.): *eGovernance: Managing or Governing?* London: Routledge, 2007.
- Richard Deeg: *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance*. Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung MPIfG, 2001.
- Frank Fischer: *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Richard Freeman, Jenninifer Smith, Steve Sturdy: *WHO, mental health, Europe*. KNOWandPOL jelentés, 2009.
- Richard Freeman és Steve Sturdy: *Knowledge in policy: embodied, inscribed, enacted*. Kézirat, 2011. Internetes elérés: <http://www.richardfreeman.info/publications5.php?id=80>.
- John F. Forester: *The Deliberative Practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.
- Marteen A. Hajer és Hendrik Wagenaar (szerk.): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Peter A. Hall: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics*, 1993. 25, 3, 275–296. p.
- Michael Howlett és Ben Cashore: „Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and ReAggregation Problems in the Study of Policy Change”. *Canadian Political Science Review*, Vol 1(2) – December, 2007. 50–62. p.
- Lendvai Noemi és Paul Stubbs: „Policies as translation: situating transnational social policies”. In: Susan M. Hodgson és Zoe Irving (szerk.) *Policy Reconsidered: Meanings, politics and practices*. Bristol: The Policy Press, 2007. 173–191. p.
- Charles E. Lindblom: „The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review*, 1959. 19 (2):79–88.
- Rianne Mahon: *The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation. Commentary on the orientation 1 of the KNOW&POL project*, 2008. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation1/Deliverable_9_Rianne_Mahon_report_O1.pdf.
- Armin Nassehi: *Making Knowledge Observable: Short Considerations about the Practice of „Doing Knowledge”*. Kézirat, 2008. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/index.php?id=278&no_cache=1&tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=441.
- Janet Newman és John Clarke: *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London: Sage, 2009.
- Lester M. Salamon (szerk.): *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- James Smith: *The Puzzles and Paradoxes of Europeanisation – Lessons from the Scottish Experience*. 2003. Internetes elérés: <http://aei.pitt.edu/1729/01/smith.pdf>.
- Sabina Stan: „Transparency: Seeing, counting and experiencing the system”. *Anthropologica*, 2007, 49, 257–273. p.
- Steve Sturdy: *Response to Armin Nassehi: „Making Knowledge Observable”*. KNOWandPOL kutatás, kézirat.
- Tim Tenbensel: „Policy knowledge for policy work”. In Hal K. Colebatch (szerk.): *The Work of Policy. An international survey*. Lanham, MD: Lexington Books, 2006.
- WHO: *Mental health: facing the challenges, building solutions*. WHO Regional Office for Europe, 2005. Internetes elérés: <http://www.euro.who.int/document/e87301.pdf>.

III. Tudás és irányítás: Kormányzási stratégiák

Ráncba szedni

Elszámoltathatóság az egészségügyben

– az önszabályozástól a párdumintáig¹

„Próbálják tehát az orvosok kezét megkötni. Ezt most jó értelemben mondom.”

(Orvos, intézményvezető, 2009)

„A finanszírozási rendszer olyan volt, hogy igazán az ellátók folyamatosan hazudtak.

És jogos[an].”

(Orvos, minisztériumi tanácsadó, 2008)

„HBCS-t, mindent jelenteni kell, rendszeresen kimennek ellenőrizni. Melyik kórház volt, ahol a kórház orvos igazgatóját és a sebész főorvost ítélték letöltendő börtönbüntetésre? [...] És a Súlyom [a köztársasági elnök] megkegyelmezett. [...] Biztos, hogy ezt máshol is ezt csinálták. Csak ezt arra hoztam példának, hogy aztán az OEP lement ellenőrizni és kiderült. Azért mondom, hogy egy önkormányzat ilyen szempontból nem nagyon tud ugrálni.”

(Minisztériumi főtisztviselő, 2007)

BEVEZETÉS

Az egészségügy rendszerváltás utáni történetének szinte minden reformja – az államosítástól a privatizációig – a betegellátó intézmények, és különösen a gyógyítás praxisának ellenőrizhetőség, hatékonyság, költségtakarékossá és elszámoltathatóvá tételét célozta. Tette mindezt a sötétben tapogatódzva: „A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a kormányzati dokumentumok által használt bizonyítékok színvonala igen alacsony a hatékonyság vonatkozásában. [...] A bizonyítékokon alapuló egészségpolitikai kormányzati döntés-előkészítés gyakorlata nem volt meghatározó a rendszerszintű reformokat megalapozó helyzetértékelések elkészítésénél a rendszerváltozás óta.” (Szigeti 2009b)

Minden „reform”, minden nekirugaszkodás beleütközött egy antinómiába, egy nehezen kibékíthető ellentétbe. Egymásnak feszült a hivatásrendiség hagyománya, a hippokratészi eskü etikai parancsa, az orvosi praxis „testisége”,

¹ Tanulmányom „A kontroll 17 pillanata. Elszámoltathatóság az egészségügyben: Misszió, párduminta, főispán” c. 2011 októberében, a KNOWandPOL kutatócsoport disszeminációs zárókonferenciáján elhangzott előadás szövegén, és Dávid Beával közös kutatási jelentésünkön alapul (Erőss és Dávid 2010).

a szakma autonómiája egyfelől, a szám- és írásbeliség, a külső racionalitás, a közpénzek feletti ellenőrzés demokratikus követelése, a dráguló orvostechnika – egyszóval a modernitás – másfelől.

Ezt, vagyis a posztburokratikus/neoburokratikus szabályozás hegemoniára törő diskurzusa és a hivatásrendiség évszázados gyakorlata közötti feszültségek és konfliktusok, a permanens reform húszéves történetét írom meg ebben a tanulmányban.

Az elszámoltathatóság fogalmát tágan értelmezem, és beleérték minden olyan közpolitikát, amely az egészségügy mint közszolgáltatás hatékonyságának² javítását, illetve átláthatóságának növelését célozza. Ugyanakkor a KNOWandPOL kutatásban alkalmazott paradigmának megfelelően mindezt *közcsелеkvésként* vizsgálom: nemcsak a kormány szintjén, nemcsak a döntéshozatal szintjén, hanem azonos súllyal számba veszem a kórházak és betegek „viselkedését” is.

Az egészségügy kapcsán leggyakrabban hallott kifejezés: a reform. Az egészségügyi reform a közbeszédben általában ezeknek a (hagyományos értelemben vett, felülről indított) hatékonysági, elszámoltathatósági intézkedéseknek a gyűjtőneve. Amit 20 évig reformnak neveztek, azt 2010 óta átalakításnak hívják, de a lényeg nem változott: fülön csípni a pazarlót. Csakhogy a szakirodalomban az elszámoltathatóság fogalmát sokkal tágabb értelemben szokás használni.

Emmanuel és Emmanuel (1996) definíciója szerint az elszámoltathatóság azon eljárások és folyamatok összessége, melyek révén egy szolgáltató számot ad tevékenységről és felelősséget vállal érte.³ Az egészségügyben hatféle tevékenységért lehet elszámoltatni valakit, ezek közül csak az egyik a pénzügyi teljesítmény, ami Magyarországon e reformok fókuszában áll. A hat terület a következő: *szakmai kompetencia, jogi és etikai viselkedés, pénzügyi teljesítmény, a hozzáférés megfelelő volta, közegészségügyi információ átadása és közösségi haszon* („community benefit”). A közösségi haszon fogalmát külön is érdemes definiálni: itt hosszabb távú egészségi, illetve a tágabb társadalmi hatásról van szó; ide tartozik a prevenció és promóció, vagyis a betegségek megelőzése (beleértve a környezet-egészségügyi intézkedéseket) és az egészségtudatosság növelése, továbbá a megfelelő rehabilitációs szolgáltatások, végül, de nem utolsósorban az egyes közösségek helyzetbe hozása. Ha arra gondolunk, hogy Magyarország egyes vidékein a lakosság leromlott egészségügyi állapota a foglalkoztathatóság

² Hogy mit is értünk „hatékonyságon”, az ezeknek a közpolitikáknak, illetve az ezekről folyó vitáknak a legfőbb téje.

³ Az elszámoltatás folyamata lehet formális vagy informális, de minden esetben az elvárásoknak, standardoknak való megfelelést értékeli, illetve az értékelés eredményeinek disszeminációját, vagyis terjesztését és nyilvánosságát hivatott biztosítani (Emmanuel és Emmanuel 1996).

egyik legfőbb gátja, a dolog rögtön érthetővé válik. A magyar elszámoltatási politikák azonban megmaradtak a pénzügyi aspektusnál.

A WHO szerint (Christopher, Murray és Frenk 2000) az egészségügyi rendszerek célja általában (1) a lakosság egészségének javítása, (2) az egészség megromlása következtében fellépő terhek megosztása, (3) az egészségügyi szolgáltatásokkal való elégedettség növelése úgy, hogy ezek a célok a társadalom valamennyi csoportja számára egyenlően teljesüljenek. Ebből az következik, hogy a hozzáférés, a tájékoztatás és a „közösségi haszon” a pénzügyi szempont felett áll.

Az elszámoltathatóság a nyugati féltekén is viszonylag új fogalom, az elmúlt 20-30 évben terjedt el, az ún. *New Public Management* (új közmenedzsment) politikai eszménnyé válásával. A magyar egészségpolitika tudásbázisának is részét képezik 10-15 éve (lásd pl. Dózsa et al. 2006).

Az elszámoltathatóságot ugyanakkor történetileg a korábbi bürokratikus irányítás alternatívájaként, utódaként kell vizsgálnunk; eszerint a közvetlen központi irányításon alapuló modellt a szerződéses alapon működő közvetett irányítás váltja fel, melyben a (kórház)menedzsment felelős a szerződés betartásáért (Nancarrow 2003). Kazandjian (idézi Nancarrow 2003: 31) ehhez hozzáteszi, hogy az elszámoltathatóság részét képezi a kliensek, páciensek tájékoztatása arról, hogy milyen elvárásokkal léphetnek fel. Ez azért érdekes a mi szempontunkból, mert ezen a ponton a tudás disszeminációja az elszámoltathatóság szükséges előfeltételeként jelenik meg. Csakhogy ez a tudásdisszemináció ellentmond a tanulmány elején említett hivatásrendi, tekintélyelvű alapokon álló gyógyítási gyakorlattal. Ebből következően mindazon közpolitikák, amelyek az elszámoltathatóság bevezetését célozzák, de nem kívánnak szembemenni az orvosi korporációval, a kör négyyszögesítésére kényszerülnek: arra, hogy az elszámoltathatóságról mintegy leválasszák annak egyik immanens dimenzióját, a betegek tájékoztatását, a tudásdisszeminációt. Ez a kérdés általában is felmerül a beteg-tájékoztatás kapcsán (pl. várólisták nyilvánossága), de különösen élesen merül fel az orvosi műhibák (BMJ Editor 2000), és fegyelmi büntetések⁴ (Josefson 2000) nyilvánossága kapcsán.

A fogalmi sokszínűséget csak fokozza, hogy az elszámoltathatóság szinonimájaként használatos sok más fogalom; ilyen a tényekre, bizonyítékokra alapozott orvoslás ('evidence based medicine'), a jó gyakorlat ('best practice', 'good practice'), a minőségbiztosítás, a protokollok ('clinical guidelines'), a hatékonyság ('effectiveness'), a teljesítmény ('performance'), esetleg még az akkreditálás. Gyakran magától értetődőnek veszik a szerzők, hogy egyik vagy

⁴ Hogy mennyire nem egyirányú a fejlődés másutt sem, azt mutatja, hogy egy évtized után, 2011-ben az Obama-adminisztráció eltörölte az orvosok fegyelmi adatainak online nyilvánosságát.

másik fogalmat használják. A mi szempontunkból itt megint csak az az érdekes, hogy elszámoltathatóságon általában a legkevésbé tudásintenzív aspektusokat érti, értette az egészségpolitika, ti. a (pénzügyi) hatékonyság és teljesítmény értelmében vett elszámoltathatóságot.

Épp ennek a fogalmi beszűkülésnek az ellensúlyozásra kezdték bevezetni a „minőség” fogalmát, amely az elszámoltathatóság – Emmanuel nyomán – fent idézett tágabb definíciójának a hazai, szűkebb értelmezési tartományon kívül eső dimenzióit foglalja magában: a gyógyítás eredményességét, a betegelégedettséget stb. (a minőségfogalomról az oktatásban lásd Berényi (2013), e kötetben szereplő tanulmányát).

Általában megkülönböztetik a szakmai, gazdasági/pénzügyi és politikai elszámoltathatóság fogalmát is (Emmanuel és Emmanuel 1996). Ezek konfliktusa az empirikus tapasztalatok szerint gyakran feloldhatatlan, hiszen a páciens (itt) jóléte-gyógyulása, a költségtakarékosság, valamint a részvétel elve (a politikai értelemben vett elszámoltathatóság alatt ez utóbbit értik) szükségszerűen ütközik. Ugyanakkor nyugaton a betegszervezeteket már a kórházak felügyelőbizottságaiba is beemelik (Nancarrow 2003), a részvételt intézményesítendő.

A magyar egészségpolitikák fókuszában a szűkebb értelemben vett pénzügyi elszámoltathatóság állt – de nem volt kizárólagos; a nyugati világban pedig még kevésbé az.

1. AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁGPOLITIKÁK TÍPUSAI

A magyar egészségpolitikákat most az elszámoltathatóság nézőpontjából tekintem át; aki szisztematikusabb, részletesebb áttekintést szeretne olvasni, annak mindenekelőtt Orosz Éva (2001) kötetét ajánlom. Későbbről Goglio (2004) és Gaál (2005), valamint Szigeti (2009a, 2009b) tanulmányait.

Az egészségügyi szektor (mező) fontos sajátossága, hogy állandó küzdelem folyik három igencsak eltérő tudástípus között a szektor (mező) működését befolyásoló tudás legitim monopóliumáért. E tudástípusokat a mező három különböző, befolyásos szereplője hordozza: az orvosok a biológiát és az egészségtudományt, az állami és privát menedzserek és irányítók a gazdasági-pénzügyi tudást, a társadalomkutatók pedig a hozzáférésről, egészség-egyenlőtlenségekről való tudást (pl. Szalai 1986). Utóbbiak szerepe hazánkban mindig is háttérbe szorult, bár a Zöld Könyv (Miniszterelnöki Hivatal 2006) ezt igyekezett helyretenni, de paradigmaváltást nem ért el. Az orvosi és a pénzügyi tudás küzdelme ugyanakkor meghatározza az elszámoltathatóság helyzetét és mintáit is. S mégis, minta erősödne egyfajta szociologizálódási tendencia (lásd: Erőss 2010): éspedig abban az értelemben, hogy a társadalomtudományok, a területi és társadalmi

egyenlőtlenségekről való tudást szállítva könnyen elérhető legitimációs bázist (de legalábbis diskurzust) tudnak teremteni a politika számára. A leggyakoribb az, amikor ez a tudás nem a döntéseket, csak azok indoklását hatja át – vagyis valóban csupán legitimációs faktor.

Egyik interjúnkban egy orvos frappánsan összefoglalta az orvosoknak az elszámoltathatóság-politikák által kiváltott fenyegetettség-érzetét:

„Úgy látom, hogy az 1970-es évektől kezdődően, amikor is attól kezdve számítjuk az egészségügyi árrobbanást, attól kezdve a politikai felelősök, kormányzatok számára a legfőbb gond a költségek féken tartása. És a költségek féken tartására a legkülönbébb mechanizmusokat veszik igénybe. A hiánygazdálkodástól kezdve, ami volt nálunk a rendszerváltás előtt, a bürokratikus ellenőrzési apparátus fokozásáig, a pénzügyi kontroll fokozásáig próbálják tehát az orvosok kezét megkötni. Ezt most jó értelemben mondom. Ne értse félre, nem orvosérdekből beszélek. De a receptíró orvos kezét meg kell kötni, mert ő számlát állít ki a közköltségek terhére. És nemcsak recept, hanem műtéttől kezdve diagnosztika. Na, most az egyik erő ez. A másik erő az az egészségügyi ipar, amely profitérdekelt. Diagnosztika, informatika, gyógyszer. Talán ez a három a legnagyobb. Na most ezeknek hatalmas agresszív nyomása nehezedik a rendszerre [...]” (T. orvos, intézményvezető, 2009).

1.1. Önszabályozás: kamarák, szakmai kollégiumok

Ez az a terület, ahol a hivatásrendiség ethoszával összeegyeztethetőnek látszik az ellenőrzés, hiszen az ellenőrző és az ellenőrzött: ugyanaz. A kötelező kamarai tagság⁵ elve mögötti megfontolás is részben az, hogy akkor tud a kamara minden tagjára vonatkozó szabályokat hozni, és ezeket betartatni, ha minden orvos: tag. Kutatásunkban egy kamarai vezető így foglalta össze ezt a nézőpontot:

„Az egészségügyi ellátórendszer, az egy stratégiai kérdés. Nem önkormányzat, meg demokrácia. Az egy szakmai kérdés.” (É. kamarai vezető, 2008)

A szakmai kollégiumok hasonló elv alapján működnek, bár ezeknek a szabályozása már állami feladat. De az állam csak annyi időre vonja magához a szakmai kollégiumok kérdését, amíg megteremti működésük jogszabályi hátterét – és már vissza is húzódik, messzemenően tiszteletben tartva egy-egy szakma „nagy tudású professzorainak döntését”, az orvosszakma autonómiáját. Amikor nem ezt teszi, akkor abból súlyos konfliktusok fakadnak; erről számol be könyvében – a maga sajátos nézőpontjából – egy korábbi egészségügyi miniszter: a „szakmai

⁵ Mely rövid időre, Molnár Lajos minisztersége alatt megszűnt, majd 2010-ben újra életbe lépett.

kollégiumok állítják össze azokat a listákat, amelyek alapján a beavatkozásokat abba csoportba sorolják, amelyek csak kórházban végezhetők, vagy abba, amelyeket járóbetegben is engedélyeznek. A szakmai kollégiumok tagjainak közel száz százaléka kórházi főorvos vagy klinikai vezető” (Molnár 2010: 223–224).

1.2. Kontrolling, audit

Ez a pénzügyi típusú ellenőrzés klasszikus esete; nem a posztbürokratikus irányítás sajátja. A számvitel (kontrolling), és a számvitel ellenőrzése (pénzügyi audit) így nem is volt markáns elszámoltatáspolitikák tárgya. Ellenkezőleg: az összes többi ilyen törekvés implicit, de gyakran explicit előfeltevése, hogy a kórházak költségvetésébe nehéz belelátni, az állam nem tudja azt érdemben ellenőrizni. Ezért kell más mechanizmusokat működésbe hozni.

1.3. Szakfelügyelet

Átmenet a korporatív kontroll és a külső kontroll között, a szakfelügyeleti rendszert korábban különböző szervezeti formákban működtették, legutóbb Országos Szakfelügyeleti Módszertani Központ (OSZMK) néven, jelenleg ez a GYEMSZI (Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet).⁶ A szakmai értelemben vett elszámoltathatóságnak elvileg kiemelt intézménye; a gyakorlatban azonban kevésbé. Az OSZMK feladatköre igencsak szerteágazó volt, gyakorlatilag az egész egészségügy mérés-értékelési rendszerének működtetése és adaptálása hozzá tartozott, a szakfelügyeleti rendszer működtetése mellett⁷ – s mindezt a GYEMSZI is megörökölte tőle.

Egy volt döntéshozó erről nekünk egy interjúban így beszélt:

„Tehát én megint a saját régi példámát hadd hozzam, hogy amikor Veszprém megyében kértem szakfelügyeleti ellenőrzést, akkor én pontosan tudtam, hogy melyik szakfelügyelő főorvostól fogom azt visszakapni, hogy minden nagyon szép, minden nagyon jó, és ő mindennel meg van elégedve, és ki az, aki nagyon szépen kritikusan meg fogja nézni az

⁶ Internetes elérés: http://www.gyemszi.hu/csokkent/index.php?page=hu/Minosegugyi_Igazgatasi_es_Jogi_Foigazgatosag/Minosegugyi_Foosztaly.

⁷ „A klinikai audit módszertanának alkalmazásával biztosítja az egységes szempontrendszer alapján történő szakmai értékeléseket, az eredmények alapján az auditok során használható standardokra javaslatot tesz; országos és regionális szinten ellenőrzi a belső minőségügyi rendszert és az egyéb szakmai szabályok alapján kötelezően előírt minőségügyi elemek érvényesülését, a minőségirányítási rendszer auditjához indokolt esetben vagy felkérésre véleményt nyilvánít” (Fekete 2008).

adott problémát, le fogja írni, és tesz egy megoldási javaslatot, vagy ne adj úristen még intézkedik is a saját hatáskörében.” (M, döntéshozó, 2009)

Az ÁSZ háziiorvosi rendszerre vonatkozó 2011-es tanulmánya szerint a szakfelügyeleti rendszer gyakorlatilag működésképtelen: „A [háziiorvosi praxisokkal kapcsolatos] szakmai ellenőrzést az Országos Szakfelügyeleti Módszertani Központ irányítása alá tartozó szakfelügyeleti rendszernek kellene ellátnia. Ezt a feladatát elsősorban költségvetési támogatás hiánya, valamint a szervezet széttagoaltsága miatt nem tudta ellátni.” (ÁSz 2011).

1.4 Praxisprivatizáció

Az 1990-es és 2000-es évek fordulóján, az első Orbán-kormány idején történt a háziiorvosi praxisok privatizációja. A rendszerváltás utáni időszak uralkodó paradigmája a magántulajdon primátusa. Ennek jegyében, noha nem ez volt az elsődleges szempont, a tulajdonosi szemlélet megerősödésén keresztül a háziiorvosi praxisok működésének javulását is várták a praxisprivatizációtól. Emellett a verseny erősödése is cél volt, amely szintén a hatékonyság növelését volt hivatva szolgálni. Az OEP 2003-ban így vonta meg a praxisprivatizáció mérlegét: „Elégedett a magánpraxis bevezetésével Matejka Zsuzsa az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatója. Elmondása szerint ennek köszönhetően az OEP az egészségügyi szolgáltatásokat nyújtókat egymással versenyeztetve, a finanszírozás technikájával képes befolyásolni és kiválasztani a betegnek a legjobb minőséget nyújtó szolgáltatót.”⁸

Ennek kritikája, cáfolata is megfogalmazódott egészségügyi szakértők részéről, igaz, ez már a több-biztosítós rendszer bevezetésének kontextusában született: „A magánosítás, a privatizáció nem eredményez automatikusan versenyt az egészségügyben. Magyarországon jó példa erre a háziiorvosi rendszer funkcionális privatizációja. A háziorvosok szervezetei mindent elkövetnek, hogy a háziorvosok körét jelentékenyen ne lehessen bővíteni [...]. Nemzetközi tanulmányok szintén felhívják a figyelmet erre az összefüggésre. »Ha a privatizációt a piaci verseny bevezetésére szolgáló stratégiának tekintjük, nem feltétlenül számíthatunk sikerre.« – vallja egy összegző WHO tanulmány” (Sinkó 2006: 33).

⁸ Internetes elérés: <http://www.vitalitas.hu/?ctype=1&did=13573>. (Letöltés: 2012. április 30.)

1.5. Társadalombiztosítási önkormányzat

A társadalombiztosítási önkormányzat, mely mára már a múlt kódébe vész, ugyanebbe a sorba illeszkedik. A 90-es évek elején, afféle 56-os reminiscencia gyanánt a (munkás)önigazgatás eszméjét keresztettk az elszámoltathatósá- géval, ebből született a társadalombiztosítási önkormányzatok intézménye.

Az intézmény 1998-ban szűnt meg: „az egészségbiztosítási önkormányzat nem volt képes felnöni feladatához, s a pénzpazarlásról és korrupciógyanús ügyekről (amelyek közül néhány azóta a bíróság előtt van) szállongó és egyre gyakrabban a médiába is eljutó hírek meghaladták a politikusok és a társadalom tűrésküszöbét”.⁹

1.6. Állami számvevőszék

Az „Állami Számvevőszék + egészségügy” keresésére a Google 2012. április 30-án 122 000 találatot ad ki. Az ÁSz az elmúlt években az egészségügyi intéz- mények és az egészségügyi intézkedések elszámoltatásában élen járt. Az ÁSz anélkül, hogy ez a közbeszédben hírt kapott volna, Nagy-Britanniától kölcsön- zött teljesítmény-ellenőrzési módszertannal végezte a vizsgálatok egy részét. A közvélekedéssel szemben az ÁSz nem pusztán adatokat kér be, és számítá- sokat végez. Az ellenőrzés jelentékeny részét alkotják a helyszíni vizsgálatok, módszereik között szerepel a kérdőíves betegelégedettség-mérés (ÁSz 2006).

Az Állami Számvevőszék az, amely meghonosította a tágabb definíció szerinti elszámoltathatóságot, vizsgálta az egyes intézkedések eredményességét, még az első hallásra technikai jellegűnek ható gépbeszerzések kapcsán is ellenőrizte, hogy ellenőrizték-e a betegelégedettséget (ÁSz 2004).

1.7. Veresegyházi „Misszió”, IBR, ellátásszervezés, betegútmenedzsment, Semmelweis-terv

A veresegyházi „Misszió” történetének mélyenszántó szakirodalma van (pl. Albert és Dávid 2001, Sinkó 2005). Ez egyfajta laboratóriuma volt a betegút- szabályozásnak és az egészségügyi szereplők anyagi ösztönzésének.

Az anyagi ösztönzés („financial incentives”) a posztburokratikus irányítás egyik bevett módja (lásd: e kötet első részében). A veresegyházi kísérlet lényege

⁹ Németh György: Az egészségbiztosítás reformja. Internetes elérés: <http://www.euuzlet.hu/tanulmanyok/nemeth.html>.

is az volt, hogy a kistérségi betegút-szabályozás javítása révén megtakarított közpénzeket visszaforgathatják a helyi ellátórendszerbe. Ennek is az volt az implicit előfeltevése, hogy az egészségügyi intézmények költségvetése „fekete doboz”, amire nincs és nem is lehet *közvetlen* befolyásuk a döntéshozóknak. *Közvetett ösztönzők* révén azonban elérhetik, hogy az ellátók felelősen gazdálkodjanak, sőt (és ez az, ami a veresegyházi modellben túllépett a hagyományos, szűken értelmezett elszámoltathatóságon) a megelőzésre, illetve a fent idézett „közösségi haszonra” is figyeltek.

A Semmelweis-terv – különböző népegészségügyi, informatikai stb. kérdések mellett – alapvetően a korábbi irányított betegellátási modellkísérleteken alapuló betegút-szabályozási terv. A megvalósulása e sorok írásakor igen kezdeti stádiumban van. Annyit már most is érdemes kiemelni, hogy a koncepcióban kisebb szerep jut a szerződés alapú elszámoltatásnak mint korábban az IBR rendszerében, vagy konkrétan a veresegyházi modellkísérletben.

1.8. Gyógyszer-gazdaságosság

Az újabb és újabb gyógyszerpiaci reformhullámokról köteteket lehetne írni. Itt most csak egyetlen aspektust emelek ki: azt hogy ezek az intézkedések a költségtakarékosság mellett a költséghatékonyságot is célozták – bár kétségtelenül nem ez volt a legfőbb céljuk. A költségtakarékosság kívül esik az elszámoltathatóság kutatásának látókörén, mivel egyedüli célként a támogatási volumen csökkentését tűzi ki maga el. A költséghatékonyság azonban magában foglalja az ellenőrzés mozzanatát is, s ekképpen más, e tanulmányban szereplő egészségpolitikai intézkedésekkel együtt vizsgálatunk tárgyát képezi.

Itt – területi korlátok miatt – csak megemlíteni tudom azokat az intézkedéseket, amelyek ebben a szellemben születtek: a kórházaknál a rendszeres jelentési kötelezettség, a háziorvosi praxisoknál pedig a generikumokra való áttérés ellenőrzése és az ehhez kapcsolódó szankciók stb.

1.9. Egészségbiztosítási felügyelet – ellenőrzés, nyilvánosság

Az Egészségbiztosítási Felügyelet története talán a legszebb, legvegytisztább illusztrációja az elszámoltathatóság paradigmájának – és nehézségeinek.

Molnár Lajos könyvében így ír az EBF megalakításának motivációjáról: „Kárpótol-e bírói ítélet, kártérítés az elviselt szenvedésért, a hozzátartozó haláláért?” (Molnár 2010: 199). A jogszabály szerint az EBF dönthetett úgy, hogy más intézetben folytatódjon egy beteg terápiája, illetve pénzbüntetést

is kiróhatott az intézményekre. Ez az elszámoltatás rész. De ugyanilyen lényeges aspektus volt az érem másik oldala, az átláthatóság megteremtése (melynek révén maguk a kliensek, vagyis a betegek „számoltathatják el” az ellátókat): „Az intézmény fontos feladatának szántuk, hogy a nyilvánosságot, a betegeket tájékoztassa az egyes kórházak munkájának minőségéről.” (Molnár 2010: 200). E feladat jelentőségét a volt miniszter német és francia példákkal támasztja alá.

A Felügyelet 2007 és 2009 között több mint ötezer beadványt vizsgált meg, s megkezdte a várólisták nyilvánosságra hozatalát (részletesebben lásd: a betegjogok alfejezetnél). Ezzel legalábbis megkísérelt eleget tenni az Emmanuel-féle elszámoltatásdefiniáció szerinti *hozzáférés-ellenőrzés* feladatának; pontosabban – ami témánk szempontjából még fontosabb – megkezdte az ellátórendszer klienseinek, a pácienseknek az informálását; egyfajta közösségi tudásbázis kiépítését.

1.10. ÁNTSz

Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (illetve az Országos Tisztifőorvosi Hivatal) látszólag a hagyományos bürokratikus irányítás intézménye – mint ilyen elvileg nem tartozik a tárgyhoz. Ugyanakkor az állam jogát, hogy a működési feltételek ellenőrzése alapján működési engedélyt adjon ki, illetve vonjon meg, továbbá a TB-finanszírozásra vonatkozó szerződést felbontsa, az ÁNTSz gyakorolja. Itt tetten érhető a „szerződéses” mozzanat. Ráadásul, a sajátos magyar, illetve kelet-közép-európai hagyományoknak megfelelően tevékenysége nem írható le azokkal a modellszerű jellemzőkkel, amelyekkel egy ilyen intézmény nyugaton rendelkezik: a szolgálat nem pusztán utasít és végrehajt. Az állam által (törvényben, miniszteri rendeletben meghatározott) működési feltételek és egyéb szabályok betartatása során egyfajta alkufolyamat zajlik közte mint az állam képviselője és az ellátó intézmény között, mivel az intézmények többsége nem felel meg a működési feltételeknek (pl.: szakorvosok száma, ügyeleti rend).

Emellett, mint neve is mutatja, népegészségügyi feladatokat is ellát; míg bizonyos népegészségügy mutatóink hagyományosan jók, vagy legalábbis nem rosszak (átoltottság, csecsemőhalandóság), az elszámoltathatóság paradigmájába tartozó nép- és közegészségügyi funkciókból e szerv vajmi keveset lát el: sem a környezet-egészségügy (pl. szennyezett ivóvíz és levegő), sem a betegségmegelőzés (obesitas) területén nem aktív. Előbbit az magyarázhatja, hogy ehhez az egészségügyi ellátórendszeren túlra kellene terjeszkednie, utóbbira csupán az elszámoltathatóság már említett egyoldalúsága a magyarázat.

1.11. Decentralizáció/önkormányzatok/territorializáció

Ez a téma szintén rendkívül szerteágazó. Az idesorolható intézkedések lényege, hogy az önkormányzatokban, vagy más – akár központi irányítás alatt álló (dekoncentrált) – helyi illetőségű intézmények közelségében látnak biztosítékot arra, hogy az elszámoltathatóság megvalósul: aki közel van, az *belelát* az ellátóintézmények ügyeibe. Voltaképpen a kórházak és rendelőintézetek rendszerváltáskori átadása megyei és települési önkormányzatoknak ebből a meggyőződésből (is) táplálkozott.

Egy volt egészségügyi miniszter (minisztersége után) egy nyilatkozatában azonban épp az intézkedés lényegét, az önkormányzatok kompetenciáját, a szubszidiaritás működőképességét vonta kétségbe:

„Alapellátási szinten a települési önkormányzatokhoz van hozzárendelve az alapellátás, holott például tudjuk azt, hogy egy falu sürgősségi ellátás vonatkozásában például a nap huszonegy órájában, az év 365 napján keresztül ezt nem fogja tudni megoldani, tehát minimálisan kistérségi szinten kellene már gondolkodni. De annak idején ezt az önkormányzati törvény oda telepítette. Ha nézem a szakellátást, akkor azt mondhatom, hogy a szakellátás vonatkozásában – megyei önkormányzatokhoz van hozzárendelve a szakellátási kötelezettség, holott egyébként nagyobb részt kisvárosi önkormányzatok működtetnek kórházat [...]. Tehát ebből látszik, hogy ezek olyan diszfunkciók funkcionálisan, amelyek alapján eleve nyilván majd az igazi feladat – a gyógyítás – vagy egyéb jellegű dolog nagyon nehezen rendeződhet össze.” (R. korábbi egészségügyi miniszter, 2008).

Az 1998-as kormányprogramban is szerepelt egy területiális alapú újjászervezési javaslat: „A kormányprogram újdonsága a területi elismert egészségpénztár intézménye, amelynek területi jelzője regionális szerepre utal, tehát ezek az egészségpénztárak nem állnak versenyben egymással. Ekkor viszont tulajdonképpen mindegy, hogy az OEP nagy önállósággal rendelkező területi szerveiről van szó, vagy önálló intézményekről.”¹⁰ De akár az egész IBR-rendszer is idesorolható volna.

1.12. Kórház-finanszírozás

A kötetben Fernezelyi Bori és Levendel Sára tanulmánya (Fernezelyi- Levendel, 2013) foglalkozik a kórház-finanszírozás (HBCs, TVK) kérdéskörével részletebben közös esettanulmányunk alapján (Eröss és tsai. 2010). A homogén betegségcsoportokon, a tényleges gyógyítási aktusokon alapuló finanszírozás

¹⁰ Németh György: i. m.

egy 93-ban bevezetett, és azóta is működő, az elszámoltathatósági modell. Más kérdés, hogy eredeti céljától eltérítették, miközben formálisan még ma is létezik, egyre inkább helyébe lépett a pusztán adminisztratív korlátként is felfogható Teljesítmény Volumen Korlát (TVK).

1.13. Minőségbiztosítás (NEVES stb.)

A már idézett ÁSz-jelentés jól mutatja a törvények és az egészségügyi intézmények gyakorlata közti diszkrépanciát e téren is: „A helyszíni vizsgálatba vont átalakult járó- és fekvőbeteg-intézmények több mint fele nem alakított ki belső minőségügyi rendszert, amellyel megsértették a vonatkozó törvényi rendelkezésben foglaltakat.” (ÁSz 2009: 14–15)

A NEVES (NEM Várt ESEMények¹¹) az egyik legelterjedtebb típusa ma Magyarországon annak az elszámoltathatósági modellnek, mely talán a legszerveesebben ötvözi az intézményi (gyógyítói) autonómiát az állami szabályozással – a minőségbiztosítás gyűjtőfogalma alá rendezhető kórházi projekteket. Jelentősége abban is áll, hogy nem a pénzügyi elszámoltathatóságra helyezi a hangsúlyt, hanem a gyógyítás hatékonyságára; a pénzügyi nyereség inkább csak – persze örömmel fogadott – melléktermék.

Ide kapcsolódik az indikátorok szertágazó problematikája; ezeket a fekvőbeteg- és járóbeteg-ellátásban egyaránt egyre inkább használják (Belicza 2005), a háziorvosok esetében pedig immár az ellátás eredményességének ellenőrzésére is szolgálnak. Az elszámoltatás szűk definícióját akkor váltaná fel a tágabbik, ha ez utóbbira kerülne a hangsúly, kiegészülve a betegelégedettség-méréssel.

1.14. Betegjogok

A betegjogok kérdése egy egészen másik elszámoltathatósági paradigma része. A betegjogok szisztematikus érvényesítésére alapozó egészségpolitika, amilyen persze Magyarországon sosem létezett, egy olyan elméleti modellt jelent, amelyben drága és kevésbé hatékony ellenőrző intézmények helyett a

¹¹ A projekt vezetésére 2006-ban az Egészségügyi Minisztérium és a WHO Magyarországi Irodája az Egészségügyi Menedzserképző Központot kérte fel. Központunk a Magyar Kórházszövetséggel szoros együttműködésben végzi a szakmai fejlesztő munkát. A projekt első, kísérleti fázisában, hét egészségügyi intézmény aktív részvételével kezdődött meg a jelentési rendszer magyarországi bevezetése, és először négy, majd hét jelenséggel foglalkoztak (decubitus kialakulása, betegesések, elmaradt műtétek, újraélesztés, gyógyszereléssel összefüggő nemkívánatos események, tűszúrás okozta sérülések) <http://hsmc.hu/kutatas/neves/neves-kutatas/>.

kliens, vagyis maga a beteg ellenőrzi, hogy az egészségügyi ellátó működésének minősége megfelelő-e.

A magyar egészségpolitikák elmúlt húsz éve alatt először Csehák Juditnak, az akkor még jelentős politikai tőkével rendelkező volt egészségügyi miniszternek a betegjogi közalapítvány élére történő kinevezése volt egy betegjogokat erősítő aktus 2003-ban. Később Molnár Lajos tett több intézkedést is a betegjogok erősítése érdekében: létrehozta az Egészségbiztosítási Felügyeletet (EBF), melynek funkciói közül az egyik épp a betegjogok érvényre juttatása volt: betegpanaszokat lehetett benyújtani hozzájuk, továbbá az intézményeknek az EBF révén nyilvánosságra kellett hozniuk a várólistákat. Az átláthatóság itt mint az elszámoltathatóság egyik aspektusa jelent meg.¹²

De ami e tanulmány szempontjából a legfontosabb intézkedése volt Molnár Lajosnak, az a fekvőbeteg-ellátásból távozó betegek számára kötelezően átadandó számla volt, amely a bent töltött időt, a kapott kezeléseket, sőt: azok költségét részletezte. Ezt a távozó beteggel alá kellett íratni.

A miniszter nem rejtette véka alá: célja az, hogy többé ne számolhassanak el a kórházak olyan ellátásokat, amiket a betegek nem kaptak meg, illetve olyan kórházi napokat, amiket nem töltöttek bent. Merthogy általánosan elterjedt nézet volt, hogy a kórházak csalnak (lásd: Fernezelyi és Levendel (2013), e kötetben). Csakhogy ennek a csalásnak „hagyománya” volt, s részben racionális oka is: az ellátások egy részének krónikus alulfinanszírozottsága. Így ez az intézkedés sem teremtette meg az elszámoltathatóságot: a kórházak továbbra is „túlszámláztak”, a betegek pedig szemet hunytak efölött: egyrészt mert nem az ő pénzüket szórta a kórház, nem érte őket közvetlen érdeksérelem (innen a másik reform: a kórházi napidíj, melynek legfőbb, bevallott célja épp az volt, hogy a kórházak ne számlázzanak ki az OEP-nek bent nem töltött napokat), másrészt mert az orvos és a páciens közötti viszony aszimmetrikus hatalmi viszony.

1.15. Informatika az elszámoltathatóság szolgálatában

A kórházi számlával rokon kísérlet volt az egészségügyi ellátók betegek általi elszámoltatására az Ügyfélkapu létrehozatala: ki-ki lekérdezhetette a rá vonatkozó OEP-adatokat. Ez nemcsak egyéni szinten biztosította (legalábbis a tudatos és/vagy kíváncsi betegek részéről) az adatok ellenőrizhetőségét, s ezáltal a csalások megelőzését (illetve meg nem történtét), de beépült az egészség(ügy)ről szóló mindennapi diskurzusba, annak egyik toposzává vált: sokan emlegetik

¹² A betegjogok intézményrendszerét a 2010-ben kormányra került erők a Magyar Orvosi Kamara nyomására leépítették: az EBF és a Betegjogi Közalapítvány egyaránt megszűnt.

a „császármetszésen” átesett középkorú férfit, a komplikációktól sem mentes prosztataműtéten átesett családanyát. De ezek a történetek nem a konkrét család fölön csípéséről, pusztán az intézményesült család lelepleződéséről szólnak.

De az informatika a gyakorlatban egészen más képet mutat:

„Az OEP-nek van a jelen pillanatban az ellátórendszer működéséről legteljesebb adatbázisa. [...] Tehát ha ott ülünk egy hatalmas adatbázis tetején, akkor ezt hasznosítsuk annyira, amennyire csak lehet. Erre a képesség megvan. Csak most a humánerőforrás-gazdálkodás problémák az OEP-et is érintik. [...] Úgyhogy az van, hogy szerencsétlen kollégák az OEP-ben egyesével buherálják a házi szoftvereket, mert annyi mégis csak nem fog telni tőlük, hogy egy teljes alkalmazást kialakítsanak, hanem a legszükségesebb lekérdezést. [...] ilyen lekérdezés ma nincs generálisan, erre neki írni kell egy programot, hogy a meg-lévő OEP-adatokból csak ezek jöjjenek ki. Tehát ez ma így működik.” (B. minisztériumi főtitisztviselő, 2008)

Mégis, az informatika, a maga bináris kódjával, a modernitás allegóriája – mint elszámoltathatósági eszköz beszötte az egészségügy egészét: adatokat kérnek át, le és be, osztályok, betegek és megyei és egészségbiztosítók egyaránt.

Ám a „fekete dobozba”, magába a kórházba, a legendás „pazarlás” tethelyének viszonyaiba nem lát bele senki, és nincs is senkinek olyan illúziója, hogy beleláthat.

1.16. Vízitdíj, kórházi napidíj (co-payment)

Az ún. vízitdíj és kórházi napidíj eredetileg nem pályázott arra a „politikai karrierre”, amit végül bejárt. Mindkettőt azért vezette be a szociálliberális kormányzat, hogy konvergáljon a tényleges és az elszámolásban bevallott beavatkozások, aktusok száma.¹³ Ha a betegnek fizetnie kell egy – mégoly csekély – összeget minden kórházban töltött napért, illetve minden orvos-beteg találkozás alkalmával az alapellátásban, akkor az ellátók annyi, és csak annyi (pontosan annyi) beavatkozást számolnak el majd az OEP felé, amennyi ténylegesen történt. Persze ez az intézkedés sem számolt az aszimmetrikus orvos-beteg kapcsolattal. Mint ahogy az ellátáshoz való hozzáférés szűkülésével sem (mert a fizetőssé tétel habituális okok miatt a rászorultak támogatása ellenére is szűkíti a hozzáférést; de ez nem ennek a tanulmánynak a tárgya). De legkevésebbé azzal, hogy ez az egészségpolitikainak képzelt intézkedés a nagypolitika színpadán is szerepet kap; ami ebből – a Fidesz által kezdeményezett

¹³ Ugyanakkor azt is célként jelölték meg, hogy ezekkel az intézkedésekkel a „felesleges” ellátási igénybevételt visszaszorítsák.

népszavazásból – számunkra érdekes az az, hogy az elszámoltathatóság elvét is támadták a kampányban: a pénzforgalmat a hagyományosan bizalmi alapon működő orvos-beteg kapcsolat aláaknázására alkalmas eszközként írták le.

1.17. Több-biztosítós rendszer – párdúcmenta, tehénfolt¹⁴

A több-biztosítós rendszer bevezetéséről szólt a KNOWandPOL kutatás során készített esettanulmányunk (Erőss és Dávid 2010). A két legfontosabb, az elszámoltathatóságot érintő a következtetésünkre térek itt ki. Az első, hogy a rendszer magánosítására kiszemelt biztosítók – egyes interjúink szerint – maguk sem akartak akkora hatalmat, mint amekkorát szántak nekik a döntéshozók:

„Elmondtuk, hogy a foltos tehén, a nagyrégiós és a leopárdminta között az értelmes kompromisszum – szerintünk tényleg az lehet – a megyei rendszer. [...] Mi mindenképpen amellett voltunk, hogy legyen verseny és az ellátásszervező bírjon nyomást gyakorolni az ellátó intézményre, ne fordítva.” (Biztosító, középvezető)

A több-biztosítós rendszer bevezetése a magyar egészségpolitikusok egy részének régóta dédelgetett terve volt. Az első Orbán-kormány is kacérkodott a gondolattal. Nem véletlenül. Sokan osztoztak ugyanis abban a meggyőződésben (mely a többi, itt ismertetett közpolitika többségének szintén – implicit vagy explicit – előfeltevése), hogy az állami (valójában többségében önkormányzati) egészségügy nem más, mint egy gyenge hatékonyságú, pazarló masinéria. Ezt a több-biztosítós rendszer hívei azzal egészítették még ki (eltérve más, állami beavatkozást javasoló reformerektől), hogy az állami egészségügy állami eszközökkel nem javítható meg, és emiatt privát aktorok, magánbiztosítók bevonására van szükség.

Hogy ezek a privát aktorok hogyan tudtak volna megfelelni ennek az elvárásnak – nos, épp ez volt a több-biztosítós rendszer bevezetéséről szóló vita tárgya. Mindkét fél szinte varázserőt tulajdonított a magánbiztosítóknak – értsd: a totális elszámoltathatóság megvalósításának képességét –, csak az egyik pozitív, míg a másik negatív értelemben. Ami az egyiknek csoda, az a másiknak rontás.

Ezt a varázserőt az egyeztetési fázisban megkeresett biztosítók részben maguk is érezték saját magukban:

„A második dolog, ha sikerül egy olyanfajta szabályozórendszert kialakítani és ebbe is valamilyen szinten szerepet az egészségpénztárak játszhatnak a kontroll és egyéb révén, hogy azért megnézik, hogy tényleg kellett-e azt a drága műszert beültetni a Mari néni szívébe,

¹⁴ A reform híveinek gondolatmenetét angolul foglalja össze: Mihályi 2006.

vagy tényleg tripla platina protkót kellett csípőműtéttel beültetni, vagy elég lett volna dupla és az is műanyagból. Ezekre a kérdésekre nyilván a biztosítók jobban odafigyelnek, ellenőrzik, egyebek.” (Biztosítótársaság középvezetője, 2008. március)

1.18. Recentralizáció: „titkos bizottság” és főispánok

Az egészségügyi újraközpontosítása nem most kezdődött. A már többször idézett egészségügyi miniszter könyvében így ír az ágyszám-csökkentést megalapozó munkáról: „Hárman kaptak egy (nem tudom miért, de ablaktalan) szobát a minisztériumban, és egy hallgatag vezető OEP-munkatársat, aki ’szállította’ és velük elemezte a kórházak, és azok osztályainak több ezer adatát. [...] Soha nem készült még ilyen részletes felmérés a magyar kórházi rendszer működéséről [...]. A tevékenység minőségéről kaptunk képet. [...] Világossá vált, hogy egyes kórházakban mekkora a túlélési esélye egy infarktusos betegnek [...] közeli, néha egy városon belüli osztályok között a túlélésben két-háromszoros különbség is volt [...]” (Molnár 2010: 224; 226–227).

Három ember az egész magyar kórházi rendszer minden részletét kielemezi, majd a miniszter dönt – elvileg a RET-ek döntöttek, de a gyakorlatban a döntés joga visszaszállt a miniszterre; aki néhány politikai kompromisszum megkötésével ugyan, de a „titkos” bizottság helyzetértékelése alapján döntött a kórházak és kórházi osztályok bezárásáról.

Az egészségügyi ellátó intézmények 2010 után kezdett államosítása, mely a kórházakon kívül részben a szakrendelőket is érinti, szintén együtt jár egyfajta elszámoltatási diskurzussal. Itt az állam a felvilágosult abszolutista gúnyját öltötte magára, s azt ígérte a választóknak, hogy ugyanannyiból jobban (vagy kevesebből ugyanúgy) fogja működtetni a rendszert, feltárva annak tartalékait. Ugyanakkor ez a „reform” már túllép az elszámoltathatóság fenti definíciója szerinti közpolitikákon, hiszen feladja a kontraktuális elvet, s (elméletben legalábbis) közvetlen állami irányítás alá veszi az ellátóhelyeket. Bár a valószínűségben erről nincs szó, nem csak azért, mert egyébként a Semmelweis-terv a korábbi betegút-szabályozási modellkísérletek örököse, hanem azért sem, mert a „fekete doboz” felnyitása iránt a politikai elit centralizációra hajlamos része sem táplál különösebb illúziókat.

KONKLÚZIÓ: AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÚJ DIMENZIÓI

Zárásul igyekszem afféle klaszterekbe rendezni a különböző „reformokat”, elszámoltathatósági kísérleteket.

Ha részben kronológiai elv szerint, részben az állam és más aktorok közötti feladat- és felelősségmegosztás szempontjából igyekszünk rendszerezni őket, akkor nagyjából a következő kategóriákat kapjuk: szolgáltatók privatizációja (1990–2010), több-biztosítós rendszer bevezetése (2006–2008), decentralizáció, territorializáció (betegutak, IBR, 1990–2010), recentralizáció (2006-tól napjainkig). Egy másik megközelítési lehetőség egy háromosztatú értelmezési keret, melyben megkülönböztetünk szabályozási típusú („döntéshozói”), autonómián alapuló, önszabályozás típusú („gyógyítói”), és információgazdálkodáson alapuló („fogyasztói”) megközelítéseket. Egy harmadik lehetőség, hogy felállítunk valamiféle normatív sikerkritériumot, és annak teljesülése szempontjából vizsgáljuk a különböző intézkedéscsomagokat – mint tették azt kutatótársaim Fernezelyi Bori és Levendel Sára tanulmányuk konklúziójában, megállapítva, hogy a HBCs-alapú finanszírozás önnön sikerének áldozatává vált. További lehetőség, hogy a korporatív és a modernista logika küzdelmére összpontosítunk, mint ahogyan azt már a bevezetőben felvázoltam.

De mindezek helyett a – szintén a bevezetőben – felvetett osztályozáshoz térek vissza. Mert, bár a szűken értelmezett elszámoltathatóság dominálta az elmúlt húsz évet, a leginkább tudásintenzív kísérletek más utat követtek. A nem pénzügyi típusú elszámoltathatósági kísérletek megmutatták, hogy létezik a közpolitikáknak egy olyan alternatív paradigmája, mely – ha Magyarországon nem is – a világban egyre elterjedtebb. Ebbe az új kategóriába tartozik a betegelégedettség mérése, a gyógyítás sikerességének értékelése, a minőségbiztosítás, az ellátáshoz való hozzáférés javítása, az átláthatóság megteremtése, vagy a prevenció előtérbe állítása. Az elszámoltathatóság az indikátorok meghatározásával és alkalmazásával, a betegségmegelőzéssel, a betegek és egészségesek tájékoztatásával, a kórházi balesetek és fertőzések megelőzésével *társadalmasítható*.

Mindennek alapfeltétele az átláthatóság, hiszen „Az értékválasztás és rangsorolás historikusan implicit megnyilvánulásai mindenképpen idejétmúltak, jelentősen megnőtt a nyílt, demokratikus és explicit döntéshozatal iránti igény.” (Dr. Józwiak-Hagymásy Judit et al 2006). Az elszámoltathatóság növelésére tett kísérletek fent olvasható kudarc története is éppen ezt mutatja: a prioritizálást általában vagy az orvosszakmára, vagy ha nem, akkor éppenséggel privát aktorokra bízták volna, sosem a nyilvánosságra. Depolitizálni akarták az egészségpolitikát – márpedig ez fából vaskarika.

Felhasznált szakirodalom

- Albert Fruzsina és Dávid Bea: *Ahol jó gyógyulni és gyógyítani. A veregyházi modellkísérlet.* Budapest: Egészség-Közösség-Misszió III. MTA Szociológiai Kutatóintézet- Fekete Sas Kiadó, 2011.
- Állami Számvevőszék: *Jelentés a háziorvosi ellátás működésének és pénzügyi feltételrendszerének ellenőrzéséről.* 2011. november. Internetes elérés: <http://www.asz.hu/jelentes/1126/jelentes-a-haziorvosi-ellatas-mukodesenek-es-penzugyi-feltelrendszerenek-ellenorzeserol/1126j000.pdf>.
- Állami Számvevőszék: *Jelentés az állami egészségügyi beruházásokra fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről.* 2004. Internetes elérés: <http://www.asz.hu/jelentes/0410/jelentes-az-allami-egeszsegugyi-beruhazasokra-fordított-penzeszközök-hasznosulasanak-ellenorzeserol/0410j000.pdf>.
- Állami Számvevőszék: *Jelentés az egészségügyi szakellátások privatizációjának ellenőrzéséről.* 2006 május. Internetes elérés: <http://www.asz.hu/jelentes/0609/jelentes-az-egeszsegugyi-szakellatasok-privatizaciojanak-ellenorzeserol/0609j000.pdf>.
- Belicza Éva: *Mire is jók az indikátorok? Vágyak és realitás.* A „Minőségi indikátorrendszer – OEP program az egészségügyi szolgáltatások minőségének fejlesztésére” konferencián elhangzott előadás, Budapest, 2005. november 24. Internetes elérés: http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/LAKOSSAG/OEPHULAK_HIREK/KONFERENCIAK/BELICZAE_051124.PPT.
- Berényi Eszter: Az autonómia kormányzása, In Berényi–Erőss–Neumann (szerk.): *Tudás és politika.* Budapest: L'Harmattan, 2013.
- BMJ Editor: *Doctors: the long march to accountability.* BMJ. 2000. September 9; 321(7261): 0.
- Dózsa Csaba, Déder István, Takács Erika és Bodnár Viktória: „Az OEP szolgáltatásvásárlói szerepének erősítése I. A működés korszerűsítésének lehetőségei”. *IME V.* (4). 2006. május. Internetes elérés: <http://imeonline.hu/pdf/absztraktok/5/23.pdf>.
- Erőss Gábor: Ignoranz, die Wissen erzeugt: „Spezifiziertes Nichtwissen” und Wissensersatzmechanismen im Spiegel des ungarischen Gesundheits- und Schulwesens *Soziale Welt*, 2009. 4:(60), 371–387. p.
- Erőss Gábor és Dávid Bea: *They had a dream. Making health care providers accountable. Or not. Hungarian hospitals at the crossroad of knowledges and policies.* KnowandPol kutatási jelentés, 2010. Internetes elérés (2012. július): <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.hungaryhealth.pdf>.
- Erőss Gábor, Fernezelyi Bori, Koltai Júlia és Levendel Sára: *From the Engagement to the Divorce of Knowledge and Policy. DRG: a knowledge-based regulatory instrument in the Hungarian health sector.* KNOWandPOL kutatási zárótanulmány, 2010. Internetes elérés: http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o3-2_drg_hunhealth_final.pdf.
- Ezekiel J. Emanuel és Linda L. Emanuel: „What is accountability in Health Care”. *Annals of Internal Medicine*, 1996. 124(2), 229–239. p.
- Fekete Mátyás: *Az új szakfelügyeleti rendszer tapasztalatai a laboratóriumi diagnosztikai szolgáltatásban.* Előadás az „Aktualitások a laboratóriumi és mikrobiológiai diagnosztikában” című tanfolyamon, Budapest, 2008. szeptember 18. Internetes elérés: <http://www.mldt.hu/upload/labor/document/Fekete.pdf>.

- Fernezeyi Bori – Levendel Sára: Tudásalapú döntéshozás az egészségügyben: egy sikertörténet kudarca. In Berényi–Erőss–Neumann (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Gaál Péter: *Health Care Systems in Transition: Hungary*. Koppenhága: WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004. Internetes elérés: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/80783/E84926.pdf.
- Alessandro Goglio: *In Search of Efficiency: Improving Health Care in Hungary*. OECD Economics Department Working Papers, No. 446, OECD Publishing, 2005. Internetes elérés: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2005\)33&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2005)33&docLanguage=En).
- Deborah Josefson: US patients may gain access to doctors' disciplinary data. *BMJ*, 2000. September 9; 321(7261): 587. p.
- Dr. Józwiak-Hagymásy Judit, Dr. Hermann Dóra és Dr. Udvaros István: *Értékválasztás, prioritásképzés és rangsorolás a magyar egészségügyben*. Budapest: Egészségügyi Stratégiai Kutatóintézet, 2006. Internetes elérés: http://www.eski.hu/new3/politika/zip_doc_2006/prioritas.pdf.
- Mihályi Péter (szerk.): *Health Insurance Reform in Hungary. Volume 2. Rise and fall*. Budapest: Europe Ltd. 2007. Internetes elérés: <http://sites.google.com/site/pmihalyi/newenglishlanguagebookonthehungarianheal>.
- Németh György: Az egészségbiztosítás reformja, 1999. Internetes elérés: <http://www.euuzlet.hu/tanulmanyok/nemeth.html>.
- Christopher J. L. Murray & Julio Frenk: A framework for assessing the performance of health systems, *Bulletin of the World Health Organization*, 2000. 78 (6), 717–731. p.
- Miniszterelnöki Hivatal: *Többen, jobban, tovább. Zöld könyv a magyar egészségügyről*. Budapest, 2006. Internetes elérés: <http://zoldkonyv.magyarorszag.hu/letoltheto/zoldkonyv.pdf>.
- Molnár Lajos: *Miért lettem antipatikus?* Budapest: Athenaeum, 2010.
- Susan Alison Nancarrow: „If we can't measure it, we can't do it. The role of health outcomes in community and allied health service accountability”. PhD. thesis at the Australian National University, 2003. Internetes elérés: <http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/49332/2/02whole.pdf>.
- Orosz Éva: *Félúton vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái*. Budapest: Egészséges Magyarországért Egyesület, 2001.
- Sinkó Eszter: „Az irányított betegellátás hazai tapasztalatai”. *Esély*, 2005. (2), 52–71. p.
- Sinkó Eszter: „Értékrend váltás az egészségügyben avagy az átalakuló félben lévő egészségügy”. *Esély*, 2006/6. 28–43. p.
- Szalai, Júlia: „Inequalities in access to health care in Hungary”. *Social Science and Medicine*, 1986. 22(2), 135–140. p.
- Szigeti Szabolcs: „Hatékonyság és annak kormányzati észlelése az egészségbiztosítás reformja során” I. rész. *Egészségpolitika*, 2009. 8(6), 10–15 p. Internetes elérés: http://www.imeonline.hu/pdf/archivum/2009_6/10_15.pdf.
- Szigeti Szabolcs: „Hatékonyság és annak kormányzati észlelése az egészségbiztosítás reformja során” II. rész. *Egészségpolitika*, 2009. 8(7), 13–18. p. Internetes elérés: http://www.imeonline.hu/pdf/archivum/2009_7/13_18.pdf.

Az autonómia kormányzása

A magyar közoktatás-politika hangsúlyváltásai és az Országos Kompetenciamérés

BEVEZETÉS

Jelen írás a közelmúlt magyar közoktatás-politikájának egy figyelemre méltó szeletével foglalkozik: a 2001-ben induló Országos Kompetenciamérés létrejöttével és közoktatás-politikai jelentőségével. A tanulmány feltárja a kompetenciamérés genealógiáját, számba veszi azokat az előzményeket, amelyek hozzájárultak a mérés megszületéséhez. Három területtel kell foglalkoznunk, amelyek nélkül nem érthetjük meg a kompetenciamérés jelentőségét. Az egyik a hazai „közoktatás-politikai rendszerváltás” (1985–1993) diskurzus és az elmúlt két évtized során erre reflektáló diszkurzív váltások területe; a másik a hazai oktatási „mérési mező” változásai, a mérés szakértőinek és tevékenységük fókuszának változásai. A kompetenciamérésnek létezik egy harmadik fontos „gyökere”, méghozzá a nemzetközi közpolitika-alkotó diskurzus lényeges hangsúlyváltásai, amelyek a nemzeti erőter befolyásolásával hatottak a mérés kialakulására. A mérés jelentőségének megértése azonban nem állhat meg az eredettörténetnél. A kompetenciamérés 2001 és 2010 között folyamatos változásokon ment keresztül, amelyek nyomon követése közelebb vihet a magyar közoktatás-politikai diskurzus változásának megértéséhez is. A változtatások mechanizmusainak feltárása rávilágít a hazai közpolitika-alkotás gyakorlatának egyes jellegzetességeire is.¹

A tanulmányban felhasznált félig strukturált mélyinterjúk a KNOWandPOL kutatás első és második részkutatása során készültek² központi és helyi, aktuális és volt döntéshozókkal, minisztériumi, háttérintézményi dolgozókkal, kutatókkal és tanácsadókkal. Ezeken az interjúkon kívül az elemzés fontos forrásai voltak még az elmúlt 25 év mérés-értékeléssel kapcsolatos tudomá-

¹ Az Országos Kompetenciamérés általam vizsgált története a 2000-től 2010-ig tartó időszakban több különböző oktatási kormányzat története is egyben. A mérésre irányuló közpolitika alakulásának elemzése nem lehetne teljes a kormányzati váltások ismertetése nélkül, azonban ezekre a tanulmányban csak röviden utalok, mivel elsősorban nem a politikatörténeti elemzés, hanem a közpolitika-alkotás gyakorlatáról általánosan levonható következtetések érdekeltek.

² A felhasznált interjúkat a KNOWandPOL kutatás keretén belül Berényi Eszter, Neumann Eszter és Vida Júlia készítették.

nyos és közéleti publikációi, konzultatív testületek³ jegyzőkönyvei, valamint az Oktatási Minisztériumban fellelhető és kutatásunk számára hozzáférhető háttéranyagok is.

1. ÚT AZ AUTONÓMIA DISKURZUSÁTÓL A TÉNYEKEN ALAPULÓ OKTATÁSPOLITIKA DISKURZUSA FELÉ

1.1. Az autonómiadiskurzus eredete

Az Országos Kompetenciamérés történetének megértéséhez szervesen hozzátartoznak az elmúlt 25 év közoktatás-politikai diskurzusváltásai; ezért az írás első részében ezeknek a szempontunkból releváns elemeit elemzem. Azért is fontos a diskurzusváltásokkal foglalkozni, mert ezek sokszor egyben politikai programok és kormányzási eszközök váltását is jelentik.

A történet eleje jól ismert a magyar közoktatással foglalkozók számára: a közoktatás 1985 és 1993 között egy sor olyan jelentős változáson ment keresztül, amelyek miatt talán nem túlzás mindezt a *közoktatás rendszerváltásának* nevezni (amelynek kezdete tehát megelőzte a nagypolitikai rendszerváltását). Ennek a változási folyamatnak legfontosabb törvényi elemei: az 1985-ös közoktatási törvény, amelyben megjelent az iskolák és pedagógusok szakmai önállósága, és hivatalosan is megszűntette a tanfelügyeletet; az 1990-es önkormányzati törvény, amely a települési önkormányzatok (Budapesten a kerületek) fenntartásába helyezte az általános iskolákat; valamint az 1993-as közoktatási törvény, amelyben a szabad iskolaválasztás kodifikálódott. Azért is lehet közoktatási rendszerváltásként tekintetni erre a folyamatra, mert a fenti törvényi változásokban az államszocialista rendszer oktatásirányításával való szembefordulás ölt testet. A centralizált helyett decentralizált oktatási rendszert hirdetők, a központi tanterv-utasításos rendszertől az autonóm iskolák, autonóm tanárok (és autonóm szülők!) felé való elmozdulást középpontba állító reformkoncepciók ugyanis a megelőző, szélsőségesen centralizált oktatásirányítás, és az állam túlhatalmának ellensúlyozására jöttek létre.

A törvényi változásokból kiolvashatóan a közoktatás-politika elsősorban a szabadság, a választás, az autonómia szimbolikus fogalmai alapján határozta meg működési kereteit, s a döntéshozók ezekből merítették a magyar közoktatási rendszer legitimációját. Ekkoriban elsősorban az oktatáskutatás és a neveléstudomány szolgáltatták a közoktatás-politika diskurzusának nyelvét. Ennek

³ Elsősorban az Országos Köznevelési Tanács 2004 és 2009 közötti, valamint a Közoktatási Értékelési Tanács 2005 és 2009 közötti fellelhető jegyzőkönyvei.

a diskurzusnak, a törvénykezési vitákat követően, az egyik uralkodó témájává a tartalmi szabályozás, ezen belül is a meglévő tartalmi keretek lazítása vált. Ennek két fő eleme volt: a tanterv és a vizsgák kérdése. Mivel a tervekkel ellentétben a kimeneti szabályozás körüli vitát⁴ végül is nem követte egy általános vizsgarendszer kidolgozása, ezért a tartalmi keretek változtatásának kérdése a Nemzeti Alaptanterv (NAT) kidolgozása körüli vitákban öltött testet. A NAT, amely az oktatás kereteit mintegy iránymutatásul kívánta csupán meghatározni, s minél több pedagógiai és tantárgyi döntést az iskolai-osztálytermi szintre delegált, szervesen kapcsolódott az „autonómiadiskurzushoz”, s mindez jól rímelt nemcsak a nagypolitikai rendszerváltás általános szabadságideológiájára, és elfogadható volt az 1990–1994 közötti konzervatív oktatási kormányzat számára, hanem az 1994 és 1998 közötti liberális oktatási kormányzat politikai ideológiájába is illeszkedett. Ez a kormányzat a ciklus végéről visszatekintve a tartalmi modernizációt, a NAT törvénybe iktatását fontos elért célkitűzésének tekintette. Erről tanúskodik például Horn Gábor beszámolója 1998-ból (Setényi 1998: 117, 118).

1.2. Diskurzusváltás: a szabadság nem szült nekünk rendet?

Mindeközben az elemzők számára egyre nyilvánvalóbbá váltak azok a problémák, amelyek a közigazgatási rendszer nagyarányú átalakulásával jöttek létre (például: Halász 1995: 8–12 vagy Drahos és Setényi 1995: 40).

A szétaprózódott közoktatási rendszer közép- és alsó szintű szereplői magas fokú autonómiával rendelkeztek – az iskolafenntartó önkormányzatok csakúgy, mint maguk az iskolák vagy a szülők. Ezek a látszólag autonóm szereplők azonban gyakran kerültek ellentmondásba/konfliktusba egymással. A konfliktusokat az hozta létre, hogy egyazon rendszeren belül az autonóm szereplők egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban állhatnak, hiszen nemcsak ők maguk (auto) befolyásolják működésüket/törvényeiket (nomos), hanem egy sor rendszerkörülmény, a többi autonóm szereplő is.

Ez a helyzet számos feszültséget szült a szereplők között az elmúlt évtizedekben, számos ügy mentén kerültek egymással érdekellentétbe a fenntartó önkormányzatok és az iskolák: egy iskola kínálatára, az iskolába kerülő gyerekek társadalmi összetételére befolyással voltak a környező iskolák is; egy helyi önkormányzat mozgásterét nemcsak a helyi társadalom vélt vagy valós igényei, de a szomszédos önkormányzat és annak iskolarendszere is befolyásolta, stb (erről bővebben lásd pl. Bajomi és társai 2006 és Zolnay 2008).

⁴ Erről lásd pl. Sáska és Vidákovich 1990.

Az 1998-ban kormányra kerülő jobboldal, amely szükségét érezte annak, hogy elhatárolja magát elődjétől, az „autonómia diskurzusát” „rendetlenségként”, „átláthatatlanságként” értelmezte. Az ő olvasatukban a széles körű decentralizáció következtében a rendszer átláthatatlanná s emiatt irányíthatatlanná vált. „Úgy gondolom, a következő négy év kormányának az lesz a feladata, hogy rendet tegyen” – mondta Dobos Krisztina, az MDF oktatáspolitikusa 1998-ban az éppen leköszönő kormány kritikájaként egy kerekasztal-beszélgetésen (Setényi 1998: 139).

Erről tanúskodik egy interjúalanyunk megállapítása is, aki későbből tekintett vissza a kormányváltás időszakára:

„közös álláspont volt, hogy rendetlenség van az iskolában. És hogy egy csomó dolog nem azért nem működik, mert nincsen meg rá ott a szakmai kapacitás vagy kompetencia, hanem azért, emiatt a rendetlenség miatt nem működik.” (Minisztériumi döntéshozó, 1998–2002, 2008-as interjú)

A jobboldali kormány pártpolitikai okokból is szakítani igyekezett a megelőző szociálliberális kormányzat alapelveivel, s nemcsak annak emblematikus oktatásirányítási eszközének, a pedagógiai autonómiára hagyatkozó Nemzeti Alaptantervnek a jelentőségét csökkentették azáltal, hogy bevezették a kerettanterveket, hanem a közoktatás céljainak megfogalmazásában is váltásra törekedtek. A diskurzusváltáshoz a kilencvenes évek végén az Európai Unióban előtérbe kerülő „minőségi oktatás”⁵ célkitűzésének átvétele és magyarországi adaptálása megfelelő eszköznek bizonyult.

Az új orientáció a liberális beállítódású neveléstudományi szakértők hátterbe szorulásával együttesen hozzájárult ahhoz a jelentős fordulathoz, hogy a közoktatás-politikai színtéren erőteljesen felerősödtek az oktatás világán kívülről érkező diszciplináris narratívák.⁶ Elsősorban az 1998 és 2002 közötti jobboldali/konzervatív kormány egyik emblematikus közoktatási programja, a Comenius minőségbiztosítási program révén megjelentek az *ipari technológiák és az ipari nyelvezet*. A gazdasági diskurzus megjelenése a hatékonysági elvárások megfogalmazását tette lehetővé.

Fontos tényező a „minőség” fogalmának térnyerésében a menedzsment szemléletű megközelítések egyre erősödő befolyása a közoktatás-politikai célok és normák kijelölésére. A minőségi oktatás ügye korábban és más paradigmán

⁵ Vö: European Commission, Directorate-General for Education and Culture: European Report on the Quality of School Education, 2000, május, Luxemburg. Internetes elérés: <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/rapinen.pdf>.

⁶ Erről a jelenségről bővebben lásd a KNOWandPOL kutatás keretén belül készült kutatási jelentést (Bajomi és tsai. 2009), különösen annak 5.2 alfejezetét.

belül már jelen volt a hazai közoktatásban, elsősorban a Soros Alapítvány „Önfejlesztő Iskolák” programja révén. A minőség fogalmának ezredfordulós konceptualizálása a kormányzat által azonban egy olyan keretben történt, amelyben az aktorok a közoktatás *hatékonyabbá* tételére törekedtek. A hatékonyság fogalma mellett „a gazdaság minőségértelmezése [...] jelentős és visszafordíthatatlan hatást gyakorol a közoktatásra – lévén a humán erőforrás ennek is és annak is kulcstényezője” (Horváth 1999: 425). A közgazdasági diskurzus megjelenése az oktatási mezőben értelmezésem szerint alkalmas eszköznek bizonyult az oktatáspolitikai döntéshozók számára, hogy (kimondatlanul) megpróbálják visszanyerni befolyásukat az autonóm és decentralizált közoktatási intézmények felett. 2000-ben az akkori miniszter a Magyar Gallup Intézet „A minőség teremtése” című konferenciáján a következőket mondta: „A probléma ott kezdődik, hogy *a minőségi oktatás kérdése nehezen fordítható le a költségvetési viták nyelvére*, ezért szakmai belügynek számít a pénzügyben otthonos döntéshozók körében. A mi felelősségünk, a szakma belső felelőssége tehát az is, hogy a minőséggel kapcsolatos fogalmakat megfoghatóbbá, érthetőbbé, láthatóbbá, kalkulálhatóbbá tegye a fenntartók számára is. Ha úgy tetszik, kikényszeríthetőbbé az ügy egészének rendezését. [...] Tudatában kell lennünk annak, hogy *csak mérhető, látható, számon kérhető teljesítmény alapján fog bárkit is finanszírozni a költségvetés* – mind kormányzati, mind önkormányzati szinten.” (Pokorni 2000)

A gazdasági és a menedzseri szemléletmód beengedése az oktatási térbe lehetővé teszi, hogy a *minőséget kvantifikálni* lehessen. A minőség fogalma azt teszi lehetővé, hogy az oktatási intézményeket önreflexióra és saját szervezeti működésük elemzésére ösztönözze, méghozzá központilag meghatározott standardok és benchmarkok alapján, anélkül, hogy megkérdőjeleznék az alsóbb oktatási szintek autonómiáját. Talán nem merészség akként értelmezni mindezt, hogy a minőség előtérbe kerülése egyfajta óvatos oktatáspolitikai irányváltásként is felfogható: a minőség fogalma által fémjelzett elvárások elég lazák voltak ahhoz, hogy az oktatás alsó szintű aktorai ne érezzék fenyegetve autonómiájukat, ugyanakkor a fogalomnak tulajdonított jelentések elég erősek voltak ahhoz, hogy azzal kecsegtessenek, hogy átfogó oktatáspolitikai épülhet köréjük.⁷

A minőség szokatlanul tág fogalom, így nem meglepő, hogy a *minőségparadigma megjelenése nem jelölte ki rögtön egyértelműen, hogy milyen közpolitikai lépések és eszközök kapcsolódnak hozzá*. A minisztérium által felvázolt majdani minőségbiztosítási és értékelési rendszerbe éppúgy beletartozott az, hogy értékeljék

⁷ Vö. „a kilencvenes évekre a minőség biztosításának és fejlesztésének céljai olyan célokká váltak, amelyek köré könnyű oktatáspolitikai konszenzust építeni.” (Halász 1999: 489)

a fenntartókat, a fenntartók és a szakértők pedig értékeljék az iskolákat, mint ahogy a meglévő tanulói eredménymérések hasznosítása is megjelent. (Erről lásd pl. Az Oktatási Minisztérium Tájékoztatója, 2002.) A minőségparadigma keretében fogant mind az intézményi önértékelésre építő „Comenius 2000” oktatási minőségbiztosítási program, amely a Fidesz által vezetett kormány emblematikus közoktatási intézkedéscsomagja volt,⁸ mind a 2001-ben indult, s később egyre bővített Országos Kompetenciamérés⁹ is.

1.3. ...Minőség helyett méltányosság

A 2002-ben hatalomra jutó liberális oktatási kormányzat, hasonlóan a korábbi, Fidesz-vezette kormányzathoz, megoldásokat igyekezett találni az autonómia-paradigmából fakadó problémákra, viszont nem kívánta továbbvinni a jobboldali kormány minőségpolitikáját, sőt elődjéhez hasonlóan ez a kormányzat is igyekezett elhatárolódni az elődje által használt nyelvezettől és új narratívára építeni oktatáspolitikai vízióját.

Mindezt az OECD PISA vizsgálatának kommunikációja is szemléletesen alátámasztja. Az oktatási rendszerekről nemzetközi összehasonlításban országonkénti reprezentatív diákminta alapján láttelepet adó, a magyar eredményekre vonatkozó PISA 2000 jelentést már a Fidesz-kormány is nyilvánosságra hozhatta volna, de, részben a sokkolónak gondolt eredmények fogadtatásától tartva, nem tette. Ez is arra ösztönözte a liberális kormányzatot, hogy ezek után intenzíven kezdje el használni a PISA-eredményeket, annak elhallgatását felröva az előző kormányzatnak. A PISA-jelentés vált a liberális oktatási kormányzat egyik legfontosabb kommunikatív eszközévé (erről bővebben lásd: Berényi és Neumann, 2009). A PISA mögött álló OECD nyelvezetét magáévá téve az új kormányzat, egyfajta határteremtő munkálatként (Gieryn 1983) jeleníthette meg távolságát a korábbi konzervatív kormányzattól és ez a nyelvezet segített kijelölni saját pozícióját is.

⁸ A Comenius esetében döntéshozók és szakértők egyaránt kiemelték, hogy a minőség relatív fogalom, és a minőségbiztosítási program keretében elsősorban azt hivatottak a szakértők, s rajtuk keresztül a központi irányítás ellenőrizni, hogy az iskolák elérték-e a saját maguk által kitűzött célokat. Ennek a minőségbiztosítási modellnek a középpontjában az önértékelés áll. A Comenius programban részt vevő iskoláknak nem kellett attól tartaniuk, hogy részvételük kívülről meghatározott kötelezettségeket róhat rájuk. A program során rengeteg konfliktus merült ugyan fel, de ezek elsősorban az iskolák és az iskolákban megjelenő, ipari/gazdasági szemléletet közvetítő szakértők között, és nem az iskolák és a központi irányítás között merültek fel.

⁹ Meg kell azonban jegyezni, hogy már az 1994 és 1998 közötti oktatási kormányzat is tervebe vette egy mérés-értékelési rendszer bevezetését.

Az OECD által használt „méltányosság”, „egyenlő hozzáférés”, magyar fordításban sokszor esélyegyenlőségiként említett diskurzusa kimondva-kimondatlanul, ellentmondott a minőség korábbi diskurzusának. A közpolitika-elemző szakirodalom szerint ez az ellentmondás természetes része a minőség-méltányosság-szabadság „triásza” (vö. Halász 1999: 489) körül a nemzetközi szintéren is végbemenő közoktatás-politikai hangsúlyváltások dinamikájának.

A nemzetközi diskurzustérben ugyanakkor a 90-es évektől kezdve egyre inkább ezt a két (minőség versus méltányosság) megközelítést fokozatosan „bekebelezte”, magába építette és kibékítette egy harmadik. Megjelent az eredetileg az orvostudománytól kölcsönzött, de már az 1990-es évek második felében a nemzetközi közoktatás-politikai szintéren is előszeretettel használt *bizonyítékokon, tényeken alapuló közpolitika-alkotás* (evidence-based policy making) fogalma.

A tényeken alapuló közpolitika-alkotási törekvés szerint a közpolitika-alkotás szerepe immár nem merülhet ki abban, hogy valamiféle legitim ideológiához vagy értékhez viszonyulva határozza meg a szakpolitika főbb sarokköveit, hanem az adott ágazat (esetünkben: a közoktatás) működéséről rendelkezésre álló adatokra és tudásokra támaszkodva azt figyeli, hogy mi az, ami működik (és mi az, ami nem), és hoz újabb és újabb döntéseket a bizonyítékok alapján. Az elgondolás szerint a szakpolitikai döntések korrekciójára és legitimációjára a bizonyítékok, méghozzá elsősorban az egzakt számok formájában előállítható bizonyítékok a legalkalmasabbak. Mindez abba a szélesebb tendenciába ágyazódik, amelyben a számoknak, adatoknak egyre jelentősebb a politikai szerepe: „a számok teszik lehetővé és ellenőrizhetővé a kormányzás modern formáit [...] Nemcsak a számok tűnnek egyre nélkülözhetetlenebbnek a politika és a kormányzás számára, de egyben újrarajzolják a politika és az objektivitás közötti határvonalat is, amennyiben az ítéletek meghozását, a prioritások kijelölését és a források elosztását automatikusan meghatározó technikai mechanizmusokként tűnnek fel” (Rose 1999: 198–199).¹⁰

E fordulatot jelzi a nemzetközi oktatáspolitikai térben az, hogy a „kilencvenes évektől kezdve a rangsorolás és a különböző összehasonlító adatsorok az oktatási szervezeteken belüli innovációk és változások fontos közpolitikai eszközeivé váltak” (Steiner–Khamisi 2003: 2).¹¹ A „politikus számok” (Rose 1999) avagy a „számok általi kormányzás” (Grek és Ozga 2008) felé történt elmozdulás legszembetűnőbb példája éppen az OECD PISA-vizsgálata, amely egyszerűen megfogalmazott üzeneteivel és könnyen kommunikálható eredmé-

¹⁰ Saját fordítás.

¹¹ Saját fordítás.

nyeivel már-már egyeduralomra tett szert a nemzetközi, és számos nemzeti oktatáspolitikai diskurzustérben.

A „számok uralmában”, a tudáson alapuló közpolitika-alkotási folyamatban a felmérések, a központilag és helyileg létrehozott adatbázisok, az iskolákról és a fenntartókról rendszerezett adatok információt szolgáltatnak a központi irányítás számára, visszaigazolják a rendszer hatékonyságát, vagy adott esetben változtatásra ösztönzik annak irányítóit. Ugyanakkor az adatok tükröt tartanak a rendszer szereplői elé, túl az információsolgáltatáson, kijelölik a kívánatosnak, elérendőnek tartott célokat, megváltoztathatják az iskolák belső működését is.

A liberális kormányzat nemcsak a PISA-jelentés mondanivalóját az iskolák között megjelenő különbségekről, hanem a felmérés mögött álló narratívát is magáévá téve a számok, az összehasonlítás közpolitikai jelentőségét is elismer-te. A PISA által nyújtott láttelel, az esélyegyenlőségért való elkötelezettség és a számok iránti egyre hangsúlyosabb igény együttesen magyarázhatják, hogy miközben az 1998 és 2002 közötti jobboldali kormány által hangsúlyozott minőségparadigmában fogant oktatási minőségbiztosítás szerepe a későbbi szociálliberális oktatási kormányzat alatt elsikkadt, addig a szintén a fideszes minőségparadigmában fogant országos kompetenciamérést a liberális oktatási kormányzat megtartotta. Immár nem a jobboldali kormány minőségügyének, hanem a tudásalapú kormányzásnak az eszközeként tekintett rá, s kezdte továbbfejleszteni, sőt jóval nagyobb közoktatáspolitikai hangsúlyt adott neki, mint amelyet az a mérés 2001-es első megjelenésekor kapott.

A tudásalapú kormányzás igénye azonban nem jelenti azt, hogy a korábbi közpolitika-alkotási gyakorlatokhoz képest racionalizáltabb tervezés készíti elő a közpolitikákat. A racionális tervezés helyett egy ettől teljesen eltérő értelmezési keret segíthet megérteni az Országos Kompetenciamérés kialakulását.

2. A BARKÁCSOLÁS MINT ÉRTELMEZÉSI KERET¹²

Az Országos Kompetenciamérés közoktatás-politikai szerepének megértéséhez a kultúratudományban használt barkácsolás (bricolage) fogalma vihet közelebb. Lévi-Strauss a barkácsoló szemléletét és helyzetét a mérnökével állítja szembe. A mérnöki/tudományos gondolkodást az elmélet, a terv vezérli, a barkácsolót azonban az, hogy milyen eszközök és alapanyagok állnak rendelkezésére. Ismere-

¹² A tanulmány 2. és 3. fejezete az *Educatio* 2010/4. számában megjelent *A mérési iskoláktól az iskolák megméréseig: az Országos Kompetenciamérés kialakulása és alakváltozásai* (Berényi 2010) című írás egy részének továbbfejlesztett változata.

teit nem tágítja, a meglévők összerendezéséből kell levonnia következtetéseket, vagy további, új tudásokat alkotnia – azaz „barkácsolnia” (Lévi-Strauss 1962).

Lévi-Strauss ötletének komoly utóélete van a politikatudományi, közpolitika-elemzői irodalomban. Freeman értelmezése szerint a barkácsoló a különböző eszközöket és alapanyagokat „jártában-keltében” összegyűjti, gondosan megőrzi őket, hogy majd idővel felhasználja. Mindezek az eszközök és alapanyagok „magukon viselik korábbi alkalmazásuk körülményeit, de nem egyértelműen behatárolható további használatuk köre és módja, nincsenek teljeskörűen értelmezve, manipulálhatók és felhasználhatók a legkülönbözőbb célokra. Nemcsak az eszközök beválogatásának módjában játszik fontos szerepet a barkácsoló célja, hanem magát a célt is alakíthatják a rendelkezésre álló eszközök és alapanyagok” (Freeman 2007: 486).¹³ Freeman figyelmeztet: mindez nem jelenti azt, hogy a barkácsolás „tudománytalan” lenne; s valóban, a tudományszociológiai kutatások éppen azt mutatják be, hogy a tudósok is így dolgoznak.

Freeman kutatásaiból azt szűrte le, hogy a közpolitikai döntéshozás szükségszerűen barkácsolás révén megvalósuló *tanulási folyamat*, amely akkor vezethet eredményre (akkor valósulhat meg egy-egy új közpolitikai elem), ha a döntéshozó a közpolitika-csinálás során a különböző tudásokat nem csak az aktorok és az érdekek között, hanem az aktorok és érdekek által hordozott különböző gondolkodásmódok között is képes egyeztetni. Freeman szerint ez az egyeztetési képesség minden közpolitika-formáló szereplő számára nélkülözhetetlen (Freeman 2007); ellenkező esetben ugyanis az „írásztal mögött” kigondolt elképzelések nem válnak a gyakorlatban is működő közpolitikává. Az egyeztetés, a tanulási folyamaton keresztül való érlelődés és csiszolódás funkciója tulajdonképpen az, hogy egy olyan platformot hozzon létre, amely a különböző háttérű gondolati világokat és különböző célokat képviselő érdekeltek számára hasonló jelentéssel bír. Ellenkező esetben elkerülhetetlenek a nyílt konfliktusok, csakúgy, mint egyszerűen az, hogy a közpolitika különböző elemei egészen más jelentéssel ruházódnak fel, mint amit eredetileg a döntéshozók szántak nekik, s ehhez az eredeti szándékhoz képest diszfunkcionálisan kezdenek „működni”. Azaz, amennyiben a közpolitika-alkotást idealizált közcselekvésként képzeljük el, akkor a barkácsolás szükségszerű velejárója a *működőképes közpolitika-csinálásnak*.

Ball szerint a „a nemzeti közpolitika-csinálás mindenképpen barkácsolási folyamat: ötletdarabok kölcsönzése és másolása, lokálisan kipróbált megközelítések kiegészítése és felhasználása, elméletek, kutatások, irányzatok és divatok önkényes felhasználása, a szereplők gyakorta bármire lecsapnak, amiről első látásra úgy tűnik, hogy működik” (Ball 1998: 126).

¹³ Saját fordítás.

Hozzátehetnénk, hogy a közpolitika-alkotásban a nemzeti oktatáspolitikák növekvő nemzetközi beágyazottsága nyomán egyre lényegesebbé válik a barkácsolás, hiszen az oktatáspolitiká globalizálódásával mind gyakoribb a közpolitikai kölcsönzés (Steiner-Khamsi 2004), illetve a nemzetközi jó gyakorlatokra való hivatkozás nemzeti szinten is. A külföldtől ellesett minták meghonosítói szükségképpen olyan fogalmakkal élnek, amelyek jelentése kontextusról kontextusra változik, azaz az egyik nemzeti oktatáspolitikai környezetből a másikba emelve, vagy éppen a nemzetek feletti kontextusból nemzeti keretbe beemelve a gyakorlatok mást eredményezhetnek, mint az eredeti környezetükben. A hazai környezethez igazítás, a meglévő gyakorlatokkal való egyeztetés, a különböző elemek egymáshoz csiszolása szükségszerű feladat.

A kompetenciamérésnek több hazai és több nemzetközi mérési előzménye van; különböző tudományos és szakmai közösségeknek az oktatásügyi mérésekről alkotott koncepciói jelennek meg benne; és különböző oktatáspolitikai/oktatáskormányzási megfontolások állnak mögötte. A továbbiakban ezekről az összetevőkről lesz szó a mérés („a tudás”) és a kormányzás („a politika”) területein.

A kompetenciamérés kiváló terep tudás és politika kapcsolatának vizsgálatához. A szakirodalom a politikával kapcsolatos tudástermelésnek két típusát különbözteti meg (vö. pl. Gibbons és tsai. 1994). A szerzők szerint 1. típusú tudástermelés alatt azt értjük, amikor tudás és politika kapcsolata lineáris: a hagyományos diszciplináris keretek között termelt tudást a politika (ha kívánja,) felhasználja. Hasonlóképpen azonban ahhoz, hogy a közpolitika-alkotás valójában nem mérnökien tervezett, racionális folyamaton keresztül jön létre – amiképp a barkácsolás fogalma segít rávilágítani –, tudás és politika fenti, lineáris kapcsolata helyett jobban modellezi a közpolitika-alkotás valóságát a 2. típusú tudástermelés felfogása. Eszerint a tudástermelés nem kontextusfüggetlen, hanem a politikával kölcsönhatásban jön létre. Márpedig, a politika olyan tudásra „szomjazik”, amely könnyen alkalmazható, a politika számára releváns formában jelenik meg. A továbbiakban a kompetenciamérés kialakulásának feltételeit a két területen – a tudás, azaz a mérés-szakma és egyéb tudományos diszciplínák, valamint a politika területén – külön-külön alfejezetben vizsgálom. Ugyanakkor már itt érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a kompetenciamérés mint a 21. század első évtizedének egyik legjelentősebb közoktatás-politikai eszköze akkor tudott létrejönni, amikor mind a politikában, mind a tudás területén egyre erőteljesebben jelent meg az a nézet, amely a 2. típusú tudástermelés koncepciójához hasonló igényeket támaszt tudás és politika kapcsolatával szemben.

3. A BARKÁCSOLÁS ESZKÖZTÁRA: A TANULÓI TUDÁSMÉRÉSEK TAPASZTALATAI

3.1. Az IEA- mérések és az Országos Pedagógiai Intézet

Az Országos Kompetenciamérés egyik legfontosabb és legjelentősebb mérési előzményének az 1960-as évek végétől az International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) méréseit tekinthetjük, melyekben magyar részről az Országos Pedagógiai Intézet (OPI) munkatársai vettek részt. Az IEA-mérések során szerzett tapasztalatok alapozták meg a későbbi hazai méréseket, amelyeket sokszor ugyanezek a szakemberek készítettek, s az IEA-mérések (a váratlanul jó eredményeknek köszönhetően is) nagyban segítették a nemzetközi összehasonlító tudásmérésekben való részvétel oktatáspolitikai legitimitációját.

1986-ban indult útjára az OPI égisze alatt az úgynevezett „Monitor” mérés-sorozat, amely az IEA-felmérések elméleti kereteire támaszkodott. A kutatókat az IEA-mérések inspirálták arra, hogy ne csak nemzetközi összehasonlításra, hanem „hazai használatra” is alkalmas, *reprezentatív, összegző típusú* tanulói tudásmérés szolgáljon láttelel a magyar oktatási rendszer működéséről. A Monitor mögött álló szakértők ugyanazok voltak, mint az IEA-mérések lebonyolítói.

3.2. A diagnosztikus mérések és a szegedi neveléstudósok

Az OPI mérésügyi szakértői csoportjának kialakulásával egy időben Szegeden egy eltérő orientációjú, de az oktatási méréseket szintén szívügyének tekintő másik tudományos csoport is működött. A Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi tanszékének kutatóit a tudásszerzés iskolai folyamatai érdekelték. A hetvenes évek elején a tantárgyi tudást ellenőrző tesztekkel használták arra, hogy felmérjék, mennyire tanították meg hatékonyan a diákok számára a tananyagot. A tananyaghoz való igazodás fokozatosan elhalványodott a vizsgálatokban, és az elkövetkezendő évtizedekben már inkább a gyerekek kognitív fejlődésére összpontosítottak (lásd pl. Csapó 2001). A kognitív pszichológia iránti elkötelezettségüknek köszönhetően e tudományos közösség tagjai, különösen a 80-as évek közepétől, elkötelezetteké váltak a *diagnosztikus* oktatási mérések iránt. Utóbb a szegedi szakértők legfőbb céljává az vált, hogy méréseikre támaszkodva olyan tudományos eszközt adhassanak a tanárok kezébe, amely segítséget ad a tanulók célzott fejlesztéséhez, ugyanakkor – ellentétben az OPI-csoporttal – hangsúlyosan elméletalkotó igénnyel is felléptek.

A két szakértői közösség közötti alapvető különbség az, hogy az egyik iskola inkább a szummatív, normaorientált (a vizsgált populáció teljesítményéhez viszonyított, minősítés céljából készült), míg a másik a diagnosztikus, kritériumorientált (feltáró, helyzetelemző, fejlesztési céllal készült) mérések iránt volt elkötelezett.

A 2001-ben létrejött Kompetenciamérés koncepciójának kialakításában és lebonyolításában a két mérési műhely tagjai, illetve az OPI mérési műhelyének jogutódja vettek részt.

3.3. További szakértők

A hazai mérés-értékelés közpolitikára, és különösen az Országos kompetenciamérésre jellemző, hogy a diskurzusa erőteljesen technicizált, és hogy kiemelt szerepet kapnak benne az imént említett szakértői hálózatok, akik előállítják és elemzik a mérést. Az Országos Kompetenciamérés oktatáspolitikai szerepének megerősödése ugyanakkor annak köszönhető, hogy a mérésügyi szakértők mellett megjelentek más típusú szakértők is, akik a méréseket tágabb közpolitikai összefüggésekben helyezték el, s ezzel erőteljesen járultak hozzá a hazai közoktatás-politikai diskurzus átalakulásához. Elsősorban kétfajta szereplőről kell itt megemlékezni: az egyik típusba a *közpolitika-elemzők* tartoznak, akik a 90-es évektől kezdve igyekeztek, a változó kormányok mellett egyfajta tudásközvetítő szerepet betölteni. Elsősorban azzal igyekeztek megismertetni a döntéshozókat, hogy a méréseknek mennyire különböző funkcióik lehetnek az oktatáspolitikában, és hogy a külföldi értékelési rendszerekben milyen szerepet töltenek be a tanulói tudásmérések. Részben e közvetítő tevékenységnek köszönhető, hogy a tanulói tudásmérés a kilencvenes évek végére már messzemenően nem csak a szűken vett tudományos mező része volt, hanem az oktatáspolitikusok érdeklődését is felkeltette.

Az Országos kompetenciamérés alakításában aktorok egy másik, nem mérési-értékelési szakemberekből álló csoportja is fontos szerepet játszott, amely *oktatásgazdászokból* áll. Az oktatással foglalkozó közgazdászok érdeklődése Magyarországon a 21. század első éveiben fordult a tanulói tudásmérések felé. Szerintük – az oktatás hatékonyságára és elszámoltathatóságára irányuló fókuszukból adódóan – az oktatásügy elszámoltathatósági fordulatának mindenképp előtte az úgynevezett szummatív tanulói tudásméréseken kellene alapulniuk.

3.4. A látszatlón

Az Országos Kompetenciamérést immár egy évtizede formálja számos, eltérő diszciplináris háttérrel rendelkező és különböző pozícióban lévő aktor. A Kompetenciaméréssel kapcsolatban azonban több, megalkotásában aktív szerepet játszó szakember, szakpolitikus utólagos véleményében nem a sokféle eredetet hangsúlyozza, hanem már-már lineáris kapcsolatot feltételez a PISA-felmérés és a Kompetenciamérés létrejötte között.

„Egy PISA-klónnal mért eddig a magyar közoktatás...” (Minisztériumi középvezető, 2008)

„a kompetenciamérés, az egy az egyben egy PISA-hozadék.” (Szakértő)

A Kompetenciamérés történetét közelebbről ismerők osztják azt a véleményt, hogy a PISA, és a szintén az OECD által végzett 1997-es felnőttírásbeliség-vizsgálat (SIAS) eredményei és módszerei katalizátorként hatottak a kompetenciamérés kidolgozására. Korábban elsősorban az elsajátítandó tananyagokhoz igazított mérések zajlottak, az OECD-mérések hatására azonban átalakult, hogy dominánsan mit tekintenek a mérés tárgyának az oktatáspolitikai diskurzusban; előtérbe került a gazdasági szemlélet, és az oktatásügy fontos fogalmává vált a „kompetencia” kifejezés. Az OECD-méréseknek köszönhető az is, hogy a közoktatáspolitikai-formáló szereplők felismerték a tanulói eredménymérések politikai diskurzust formáló erejét.

A PISA-hatás tehát két okból jelentős. Egyrészt a felmérés eredményei (az elvártnál alacsonyabb teljesítmények, a családi háttér nagy magyarázó ereje a teljesítményekre nézve és a teljesítmények közötti jelentős szórás) az OECD, a hazai mérés-értékelési hagyományokhoz képest markánsan elütő elemzési keretéből (amelyek az oktatáson túlra mutatnak) következően megoldandó oktatáspolitikai problémaként jelentek meg. Másrészt a PISA-vizsgálat mintaként szolgált az oktatáspolitikusok számára; a mérési szakembereknek pedig minden korábbinál meggyőzőbb legitimációs alapot szolgáltatott a mérések oktatáspolitikai hasznosságát illetően (Berényi és Neumann 2009).

Az első kompetenciamérés megalkotása során a konkrét feladatok kidolgozói igen erőteljesen építettek a PISA-vizsgálatra, még akkor is, ha mindez mérés-szakmai szempontból sokszor megkérdőjelezhetőnek tűnt:

„A PISA-minta követése az nálunk úgy történt, hogy a 15 évesek számára tervezett PISA-koncepciót nem túl sok módosítással átvették [...]. Vajon a PISA hosszas munkával kitalál valamit 15 évesekre, akkor az tényleg jó-e Magyarországon a 6-8-10. évfolyam mindegyikére?” (Szakértő, 2008-as interjú)

Az a percepció azonban, amely szerint a Kompetenciamérés egyszerűen egy „PISA-klón”, elsősorban a PISA-mérések kommunikációs hatásának tudható be (erről bővebben lásd Berényi és Neumann 2009), ám leegyszerűsítésnek tűnik; kutatásunk alapján jóval árnyaltabb kép rajzolódik ki. A PISA csak egy – igen fontos – összetevő volt abban a barkácsolási folyamatban, amelynek során létrejött az Országos Kompetenciamérés.

4. A TANULÓI TUDÁSMÉRÉSEK ÉS AZ OKTATÁSPOLITIKA

Felmerül a kérdés, hogy a fenti szereplőcsoportok és különböző mérési tapasztalatok mikor és hogyan érték el az oktatáspolitikai döntéshozók ingerküszöbét, és miként jutott a központi oktatási kormányzat arra az elhatározásra, hogy 2001-ben útjára indítanak egy rendszerszintű, országos tanulói mérést.

Már az államszocializmus idején, a 70-es években sem górdított a központi oktatáspolitikai sok akadályt a nemzetközi mérésekben való részvétel elé, ami persze akkoriban korántsem volt magától értetődő. Már csak azért sem, mert noha az IEA-mérések a későbbi PISA-hoz, vagy a kompetenciaméréshez képest kis költségvetésűek voltak, az oktatáskutatás más ágaihoz képest azonban jelentős anyagi befektetést igényeltek. A mérések megvalósítása a centralizált oktatáspolitikai térben egyértelműen az oktatási kormányzat beleegyezésének függvénye volt. Szakértők és oktatáspolitikusok körében egyaránt konszenzus volt arról, hogy az oktatási rendszer működésének leírását és megismerését jól szolgálják a tudásmérések, de az oktatáspolitikai részéről egyáltalán nem fogalmazódtak meg további elvárások a mérésekkel kapcsolatban.

A helyzet fokozatosan megváltozott az ezredfordulóra, s a kilencvenes évek végén megjelentek a politikai törekvések a mérési eredmények politikai felhasználására, sőt a mérési folyamatok politikai befolyásolására.

„...[N]agyon sokakat irritált, hogy zajlanak ilyen mérések, kutatások, de úgy tűnt, hogy ezek bár közpénzből zajlanak, de minthogyha magánfelhasználásra készülének. [...] egyszerűen azt akartuk, hogyha van egy közpénzből végzett mérés-értékelés, akkor az ne a kutatóknak az érdekes világának a kialakítását segítse, hanem valóban egy oktatáspolitikai döntéshozatalt készítsen elő.” (Felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 1998–2002)

Az, hogy a politikai szféra szereplői immár nem az autonóm kutatói szféra érdekes játékszereként kezelték a méréseket, hanem elkezdtek érdeklődést mutatni irántuk, sőt befolyást próbáltak gyakorolni rájuk, változást jelez tudás és politika kapcsolatában. Ettől fogva nyílt politikai elvárások fogalmazódtak meg az oktatási tudásmérések céljaival és eszközeivel kapcsolatban, és a köz-

politika-formáló szereplők bejelentették igényüket a mérések tervezésének befolyásolására.

4.1. Kompetenciamérés: a sokoldalú gyógyír?

Az úgynevezett posztburokratikus irányítási módoknak egyik fontos jellemzője az oktatási mérések terjedése s szerepük felértékelődése az oktatáspolitikában.¹⁴ Ez a jelenség Magyarországon nem elsősorban az oktatáspolitikai primer tudásvágyra vagy a hatékony kormányzásra, az „Új közigazgatásra” való általános törekvésre vezethető vissza, hanem közvetlenül a korábbi strukturális változások (decentralizáció, autonómia) következményei tették vonzóvá a döntéshozók számára az úgynevezett „puha irányítási eszközöket”, s tüntették fel kívánatosnak egy rendszerszintű mérés megalkotásának lehetőségét.

Ráadásul, feltételezésem szerint annak is köszönhető a mérés sikere és túlélése, hogy a tanulói tudásmérés műfaja valamennyi kormányzat számára 1998 és 2010 között alkalmasnak tűnt arra, hogy az oktatás súlyosnak észlelt problémáinak megoldását elősegítse. A fejezet hátralévő részében a mérés eredeti megalkotásakor a különböző oktatáspolitikusok és felsőszintű vezetők fejében megfogalmazódó célkitűzéseket veszem sorra.

Ahogy azt a bevezetőben felvetettem, az 1990-es évek végére igen nagy kihívást jelentett az akkori központi kormányzat számára, hogy miféleképpen lehet a decentralizáltan és autonóm módon működő iskolák és iskolafenntartók rendszerét átlátni és befolyásolni. Akörül konszenzus volt, hogy mivel az „autonómia szellemét már kiengedték a palackból”, a fennálló status quót nem szabad megbolygatni, a decentralizációt a kialakult szinten meg kell őrizni. Ugyanakkor a közpolitika-formáló szereplők közül egyre többekben merült fel annak igénye, hogy a központi szintről valamiképpen, még ha közvetett módon is, befolyásolni kellene a rendszer működését. A minőségpolitika, és ezen belül is a mérés előtérbe kerülése és oktatáspolitikai célokra való felhasználása egyértelműen arra irányult, hogy nyílt recentralizáció nélkül, közvetett módszerek segítségével¹⁵ tudják kezelni a fennálló rendszer károsnak ítélt mellékhatásait,

¹⁴ Erről a jelenségről ír például Radó Péter is: „a tanulási eredmények mérése világszerte [...] a legbefolyásosabb oktatási eszközzé válik, és kulcsszerepet kap az oktatáspolitikák kommunikációjában is. Míg az előző évszázad második felében a tanterv rendelkezett azzal a potenciállal, hogy sugárzó hatása révén integrálja az oktatási rendszerek irányítását, mára ezt a szerepet a kimeneti szabályozókon (vizsgakövetelmények, mérési keretek, képesítési követelmények) alapuló mérés vette át.” (Radó 2007: 3)

¹⁵ Vö. „Olyan modern szabályozási mechanizmusok alakultak ki a magyar közoktatási rendszerben, amelyek lényegében annak köszönhetőek, hogy más oktatási rendszerekhez képest jóval határozottabb decentralizáció zajlott le nálunk. Ebben a decentralizált környezetben

és egyúttal átláthatóbbá is tegyék azt. Erről tanúskodnak Pokorni Zoltánnak, a Fidesz leendő oktatási miniszterének szavai is: „Nem újraállamosításra van szükség minisztériumi központtal, de nem is az intézményi szintű, a totális szétaprózottság állapotára, hanem ilyen értelemben egyensúlyi politikára, ami azt jelenti, hogy az *intézményi szinttel és az önkormányzati szinttel szemben* [kiemelés tőlem – B. E.], egy minőségbiztosítással, értékeléssel foglalkozó szakmai ellensúlyt kell megteremteni.” (Setényi 1998: 137)

A decentralizáció mellett a közoktatási rendszerváltás egy másik további vívmánya, a szakfelügyelet megszűnése is olyan problémákat okozott, amelyeken az új mérési rendszer volt hivatott segíteni. Ezt támasztják alá az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont vezetőjének, Pongrácz Lászlónak a szavai: „Amint az ismert, 1985-ben megszűnt a szakfelügyelet. Azóta gyakorlatilag nincs semmilyen külső kontrollja annak, hogy az iskolák milyen módon tesznek eleget a külső elvárásoknak. A Comenius 2000-program a külső értékelés helyett az önértékelést helyezte a középpontba, ám objektív mérések, adatok nélkül az nem lehet megalapozott. Egyedi, önálló kifejlesztéshez általában sem az anyagi, sem a szakmai feltételek nincsenek meg az egyes iskolákban. A most felépülő országos mérési rendszer segít az iskoláknak e probléma megoldásában.” (Schüttler, 2002: 90)

Hozzá kell tennünk, hogy nem volt azonban teljesen egyértelmű az erre (az ellenőrzésre) vonatkozó kormányzati akarat, vagy legalábbis annak kommunikációja.

Környei László, a Fidesz vezette kormány közoktatási államtitkára, a Kompetenciamérés egyik fő megrendelője, egy későbbi cikkben társszerzőként ugyanis a következőket írta: „Noha a mérések természetesen az iskolák és az oktatási rendszer értékelésére alkalmas adatokat is eredményeznek, ezeket nem akarták külső intézményértékelési célokra felhasználni.” (Horváth és Környei 2003: 347)

A decentralizációból szükségképpen fakad az is, hogy a központi oktatás-irányításnak ismeretei sem igen voltak az oktatási rendszerről. Vegyük észre, hogy ez sem új jelenség, viszont csak az ezredforduló környékén tematizálódott a tudáshiány és a rendszer átláthatatlanságának érzete a közpolitika-alkotó szereplők szemében problémaként. A nem tudás diagnózisában különböző, a politikai és a kutatási szférában mozgó aktorok problémaérzékelése találkozott, hiszen az oktatáskutatás szükségképpen nem más, mint új adatok és tudások termelése; a kutatói és a közpolitika-alkotó mező között egyfajta közvetítőként létező szakértői/tanácsadói réteg számára pedig (elméletileg) elengedhetetlen

keresi a kormányzati politika azokat az eszközöket, amelyekkel lehetséges befolyásolni a rendszert.” (Halász 2001: 142)

az oktatási rendszerre vonatkozó tudásgyűjtés. A mérés-értékelés ebből a perspektívából is hathatós megoldásnak tűnt.

„...nem volt mérés-értékelési rendszer az országban. [...] gyakorlatilag a ködben lovagoltunk előre [...], mert az, hogy mi kell, ezt nem tudtuk megmondani. [...] ugyanolyan okosak voltunk, mit ma, de bizonyos intézmények meg [a] tudástermelés nem volt még jelen. Ma mindent tudunk az iskolákról, akkor még nem tudtunk, csak sejtettünk.” (Oktatási szakértő, tanácsadó, 2008-as interjú)

A PISA-vizsgálat, amely az oktatási rendszer működéséről való információforrásként is megmutatta magát, ama cél megfogalmazásának is kedvezett, hogy ezentúl rendszeresen álljanak rendelkezésre ilyen információk (ezt a célt tűzték ki annak idején a Monitor-mérések is, de a PISA-nak köszönhetően nőtt meg az igény az oktatáspolitikai szereplők körében is).

A közoktatás-politika egyes szereplői a tartalmi szabályozással kapcsolatos kérdések megoldását is hozzákapcsolták a tanulói tudásmérésekhez. A tanterv-ügy jelentősége részben amiatt is halványodott el az ezredforduló körül, mert az 1998-ban kormányra kerülő jobboldali erők főleg az előző szocialista-liberális kormányzat ideológiáját megtestesítő eszközként tekintettek a Nemzeti Alaptantervre, és ezért tudatosan is törekedtek a paradigmától való távolodásra.

„...[A] tantervközpontúságról át kell térni a mérés-értékelés központúságra. A tartalmi modernizációnak a leghatékonyabb eszköze a mérés-értékelés. [...] ugye az, hogy hogy[an] mérek valamit, az befolyásolja azt, amit mérek. [...] Az egyetlen dolog, amire befolyásunk van, hogy egy hatékony mérés-értékelési rendszert működtetünk [...] szerintem így lehet legegyszerűbben a tartalmi modernizációt kikényszeríteni.” (Felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 1998–2002, 2007-es interjú)

Ez implicit módon igen erőteljesen jeleníti meg azt az elképzelést, amely, meglátásom szerint, a Kompetenciamérésre egyfajta közpolitikát helyettesíteni képes közpolitikai eszközként tekint. Ezt erősíti meg a korszak egy másik jelentős oktatáspolitikai szereplőjének beszámolója:

„[A] mérésértékelésre nekünk az volt a filozófiánk, hogy tankönyv, a tanterv, pedagógusképzés, ezek hatnak, de azért ennek egy 15-20 év az átfutási ideje. A mérésértékelés az ennél sokkal gyorsabb, mert amit elkezdünk mérni, és közléstünk listákat, ha nem is szankcionáljuk, akkor sem akar senki utolsó lenni.” (Felsőszintű minisztériumi döntéshozó 1998–2002, 2008-as interjú)

Megjelent egy olyan célkitűzés is, amelyet Michel Foucault nyomán a kormányozhatóságra való törekvésként értelmezhetünk (Foucault 1998). Foucault olyan kormányzási technológiákról beszél, amelyek hatékonysága abban rejlik, hogy megkérdőjelezhetetlenként fogadtatják el magukat a kormányzottakkal,

akik szinte észrevétlenül interiorizálják a kormány elvárásait, normáit. A Kompetenciamérés születésétől kezdve erőteljes volt az az elképzelés, miszerint e mérések eredményeit, problémafelvetéseit a pedagógusoknak „magukévá kell tenniük”, s megjelent az az elvárás, hogy sajátítsák el a mérés értelmezésének képességét, amint az már fent idézett 2002-es kerekasztal-beszélgetésen is elhangzott: „a mérés egyik fő célja az iskolák mérési-értékelési kultúrájának fejlesztése és ezáltal az iskolai önértékelés segítése” (Schüttler 2002: 89). Több év távlatából visszatekintve szintén megfogalmazódott ez a szempont:

„[E]zek a mérési adatok elemezve legyenek, értékelve legyenek, megfelelőképpen a megfelelő szereplőkhöz visszacsatolva legyenek, hogy a fenntartóknál, az intézményekben, az igazgatóknál, a tanároknál, a szülőknél egy megfelelő mérési, értékelési kultúra alakuljon ki, hogy ez az életünk része. Hogy kialakuljon egy önreflexív magatartás.” (Szakértő-tanácsadó, 2008-as interjú)

A mérési kultúra elsajátíttatására vonatkozó elképzelés magában foglalta a mérési paradigmaváltás elfogadtatását is: azaz azt, hogy, a PISA tanulságai nyomán a mérés (mint elnevezése is mutatja) immár hangsúlyosan nem konkrét tartalmi elemek, hanem készségek, képességek elsajátítását kéri számon a diákoktól. A közpolitikusok részéről mindez azzal az implicit feltételezéssel párosult, hogy a mérés nagy befolyással lehet arra, hogy a pedagógusok tantermi gyakorlatát az általa közvetített elvárásokhoz igazítsa. „Alapvetően nem tudásszintet, hanem képességeket akartunk mérni, ezért célszerűbb képesség- vagy még inkább eszköztudás mérésről beszélni.” (Schüttler 2002)

Több forrás is azt látszik alátámasztani, hogy az 1998–2002 között hatalmon lévő jobboldali oktatási kormányzat a fenti célok mellett alapvetően a mérés diagnosztikusságát hangsúlyozta. Ez ahhoz is megfelelő eszközként szolgált, hogy elkerülhessék azokat a vádak, amelyek a mérést a tanárok autonómiájába való beavatkozási kísérletként, ellenőrzési-értékelési eszközként tünteti fel – holott fent jól láttuk, hogy valójában ilyen célok is megfogalmazódtak a méréssel kapcsolatban.

Az Értékelési Központ korabeli vezetője, a mérések kivitelezésével megbízott szakemberek egyike néhány évvel később így emlékezett vissza minderre: „amikor a miniszter által létrehozott bizottságban a minisztérium képviselői elém tárták, hogy ennek a mérésnek 2001 őszén, október–november környékén meg kell történnie, tiltakoztam, mert egy ilyen volumenű mérés előmunkálatai – a szakmailag elfogadható menetben – hosszabb időt, legalább egy évet igényelnek. [...] Az említett bizottságban folytatott vitákból kitűnt, hogy a tervezett mérés, minden pozitív értéke mellett, az oktatáspolitikusok számára alapvetően politikai kérdésként jelent meg. [...] szándékosan olyan időpontot választottak, amely nem azt érzékeltette a mérésben résztvevőkkel, hogy a munkájukat akarják

ellenőrizni. Ezért esett a választás az őszi időpontra és az ötödik és kilencedik évfolyamokra. Mindkét évfolyam egy-egy pedagógiai ciklus kezdete. Bármilyen eredményeket is hoz a mérés, azok, akiket mérnek, nem okolhatóak az esetleges gyengébb teljesítményekért. Ugyanakkor ez a bemeneti mérés alkalmas arra, hogy megmutassa a pedagógusoknak, milyen képességekkel rendelkeznek az újonnan hozzájuk érkezett diákok.” (Schüttler 2004)

Egy magas rangú minisztériumi döntéshozó pedig ekképpen emlékezett vissza a mérés fő céljára 2008-ban:

„Mi abból indultunk ki, hogy nem az kéne, hogy a tanár, aki már továbbadja a gyerekét a következő tanárnak, akkor kap egy visszajelzést arról, hogy jól dolgozott-e, vagy nem. Ez fontos, persze, hogy ő tudja, hogy jól dolgozott-e, vagy sem, de ennél fontosabb az, hogy aki a kezébe kap egy új csapatot, az tudja azt, hogy ebben a csapatban ezek a gyerekek mit tudnak.” (Felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 1998–2002)

A célok és problémák sokszínűsége a kompetenciamérés megszületésének történetében meglátásom szerint jól szemlélteti azt az esetet, amikor a gyakorlatban egy közpolitikai eszköz nem egy adott probléma megoldására és egyféle céllal jön létre, hanem éppen azáltal kelhet életre – azáltal barkácsolódik össze –, hogy egyszerre több jelenségre vagy igényre (központi irányítás erősítése, ellenőrzés, rendszerinformációk, diagnosztikusság, készségfejlesztés stb.) képes reflektálni.

5. A GÉP FOROG, AZ ALKOTÓ NEM PIHEN – A BARKÁCSOLÁS FOLYTATÓDIK...

Az előző fejezetben érzékeltetett problémák és célkitűzések nyomán végül is 2001 őszén öltött testet az első országos mérés, amely minden tanulót érintett két – 5. és 9. – évfolyamon. Ekkor iskolánként és évfolyamonként 20-20 diák kitöltött tesztjét javították ki és elemezték központilag az Értékelési Központ munkatársai.

Az első mérés a 2001/2002-es tanév elején volt, a második már a kormányváltás után a 2002/2003-as tanév végén, tehát már 2003-ban. A kormányváltást követően a rendszerszintű mérésre a liberális oktatási kormányzat a PISA-kommunikáció részeként, egy PISA-jellegű feladatokkal operáló mérési rendszerként tekintett.

De nemcsak ez (valamint vélhetően az a tény, hogy, mint korábban egy láb-jegyzetben már utaltam rá, egy mérés-értékelési rendszer szükségessége már az 1994–1998 közötti liberális kormányzat alatt felmerült), tette lehetővé, hogy az egymással amúgy politikailag és a diszkurzív tér uralásáért ádáz harcot vívó, egymást követő kormányok háborúja során a liberális kormányzat megőriz-

ze, sőt, továbbfejlessze és egyik legfontosabb közoktatás-politikai eszközévé tegye a kompetenciamérést. Voltak olyan kulcsfigurák, akik a mérés ügyének folytonosságában szintén szerepet játszottak.

Mindkét politikai oldal, s több szakértő beszámolója szerint ilyen kulcsfigurája volt a kompetenciamérés továbbélésének a liberális oktatási kormányzat egyik felsőszintű minisztériumi döntéshozója, aki korábban gimnáziumigazgatóként találkozott a 2001-es Kompetenciaméréssel, s mivel igen hasznosnak érezte saját iskolavezetői munkájához, ezt a gyakorlati tudását latba vetve lobbizott az új kormány alakulását követően a Kompetenciamérés megőrzéséért.

„Azért tudott egyébként szerintem [a kompetenciamérés] visszajönni, mert például az [XY] benne volt az elején a kitalálásban. Vagy legalábbis egy olyan intézményben dolgozott, ahol volt ilyen. Tehát ő tudta, hogy ez jó.” (Minisztériumi felsőszintű döntéshozó, 1998–2002)

Az említett szereplő maga így emlékszik vissza erre:

„[A] mérésértékeléssel kapcsolatban is éreztem ezt sokszor, hogy olyanok kezdenek hűsködni, hogy ezt mi találtuk ki, akik nem tudják, hogy ezt még az előző kormány idején kezdték, és már az egész országban csinálták. És olyanok kezdik el utálni a mérésértékelést, akik nem tudják, hogy ezt ők kezdték csinálni. [...] Amikor a minisztériumba kerültem, akkor körülbelül azokat a csatákat kellett lefolytatni, mint a minőségbiztosítással kapcsolatban, de itt volt egy külső segítség, ami a minőségbiztosításnál nem volt. És ez esélyt adott arra, hogy a rendszer szintjén ezt meg lehet őrizni, sőt, tovább lehet fejleszteni. Ez a külső segítség épp a PISA mérés volt a PISA kutatásnak az eredményei 2001 végén jelentek meg először.” (Felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 2002–2006)

Nemcsak nagypolitikai irányváltások, nemzetközi trendek, a hazai oktatási rendszerben kialakult status quo, hanem a fontos aktoroknak a rendszerben betöltött változó pozíciói is befolyásolhatják tehát a közpolitikai barkácsolás folyamatát.

5.1. Hangsúlyváltások

A kompetenciamérés főbb céljai – a kompetenciafejlesztés, a diagnózis, az információszolgáltatás, az ellenőrzés, és az elszámoltathatóság – valamilyen formában már az első méréskor megjelentek a közoktatás-politikai köztudatban, egymáshoz képesti és nyilvánosan kommunikált jelentőségük azonban lényeges változásokon ment át az elmúlt bő egy évtized során. A továbbiakban az első mérés létrejötte óta a mérés céljaiban bekövetkezett legfontosabb hangsúlyváltásokat, a közpolitikai barkácsolás időbeliségét elemzem.

Mindezt annak kapcsán fogom elemezni, ahogyan a kompetenciamérés né-

hány alap-paramétere (lásd a következő táblázatot!) változott az elmúlt évtized során. Ezek a változások illusztrálják, hogy az előző fejezetben bemutatott célok mellett egyre hangsúlyosabban megjelent az elszámoltathatósági törekvés.

6. VÁLTOZÓ PARAMÉTEREK – VÁLTOZÓ CÉLOK

1. táblázat. A Kompetenciamérés alakulása az évek során¹⁶

Év	Évfolyam	Központilag Javított Minta	Visszajelzés módja/ nyilvánosság	Szankció
2001	5., 9.	20 diák iskolánként és évfolyamonként	Nincs országos jelentés; minden iskola kap visszajelzést saját teljesítményéről	–
2003	6., 10.			
2004	6., 8., 10.		Összefoglaló tanulmány is van	
2006	(4), 6., 8., 10.	6.: 200 iskola; 8.: teljes körű, 10. 30-30 iskolatípusonként (4. teljes körű)	Letölthető adatfájlok léteznek (az intézmények nem azonosíthatók be)	Oktatási törvény: az alul-teljesítő iskoláknak intézkedési tervet kell készíteniük – 3 évvel később lép érvénybe!
2007		6.: 200 iskola; 8.: teljes körű, 10.: 30-30 iskolatípusonként; (4.: 200 iskola)	Egyéni mérési azonosító – az eredmények követhetők tanulói szinten	
2008		6., 8., 10: teljes körű	Nyilvánosan kereshető fenn-tartó/intézményi/települési jelentések (FIT-mappák)	
2009		(4.: 200 iskola)		

6.1. A mintába bekerülő évfolyamok

A mintaválasztás körüli viták minden adatfelvételnél csak látszólag technikai jellegűek, valójában nagyon is befolyásolják az adatfelvétel tárgyát és felhasználhatóságát. A kompetenciamérés esetében, ha lehet, mindez még jobban érvényesül. A mintavétel mindig is egyes közpolitikai célokhoz igazodott; vagy megfordítva: adott mintavételi logikát követve bizonyos közpolitikai elképzeléseknek kisebb volt a megvalósulási esélye, mint másoknak. A 2001-es első

¹⁶ A táblázatban zárójelben szerepel a 4. évfolyamban zajló mérés, amely azonban hivatalosan nem része a Kompetenciamérésnek, s más mérésmetodológiai alapokon nyugszik. Mivel azonban a teljes körű mérési rendszer részét képezi ez a mérés is, ezért létét itt szerettem volna jelezni.

kompetenciamérés előtt két fő elképzelés mentén oszlott meg a szakértők és döntéshozók véleménye a mintába kerülő évfolyamok tekintetében. A szakértők egy csoportja amellett érvelt, hogy a felmérésnek az „iskolai ciklusokat” lezáró szakaszokban, azaz a 4., 6., 8. és 10. osztályban kell lezajlaniuk. A másik, az első kompetenciamérés idején „ideiglenesen győztes” álláspont szerint az iskolai szakaszok kezdetén kell mérni: az 1., 5., és 9. osztály elején. Ez a két álláspont jelzi, hogy a kompetenciamérés koncepciójának kialakításában részt vevő szakértők és döntéshozók eltérő ideológiákat és elképzeléseket képviseltek.

A belépési pontokon való tesztelés hívei egyértelműen a fejlesztő célú tesztelés pártján álltak. Egy ilyen mérés ideális esetben tudást és információt nyújt a tanárnak azokról a gyerekekről, akiket éppen csak elkezdett megismerni, miközben nincs benne annak a lehetősége, hogy a korábbi tanítványok teljesítménye alapján ítélkezni lehessen a tanárról. Nem meglepő, hogy ugyanazok a szakértők és döntéshozók preferálták ezt az elképzelést, mint akik az önértékelést ösztönző Comenius minőségbiztosítási rendszer hívei is voltak. A ciklus végi tesztelés pártján állók – köztük tartoztak azok is, akik már a 90-es évek elején a kimeneti szabályozás létrehozásának érdekében érveltek – szummatív típusú mérést képzeltek el, amely az oktatási értékelési rendszer részévé válik, és az iskolák számára ad visszajelzést munkájukról. Első alkalommal a jóval óvatosabb, a pedagógiai autonómia veszélyeztetését nem kockáztató, ciklus eleji verzió valósult meg. A 2002-es kormányváltást követően vált cikluszáróvá a mérés, ami tükrözi, hogy az új kormány számára az ellenőrző/elszámoltathatósági funkció felértékelődött.

6.2. A mintanagyság

Az Országos Kompetenciamérés feladatait, a kezdetektől fogva, minden diák megírta az adott évfolyamokon.

Azok a szakértők, akik a tanulói eredményméréseket kizárólag az oktatási intézményrendszerről való tudásszerzés forrásának látták, ellenérzésüket fejezték ki a kompetenciamérés teljeskörűségével szemben (ami a pedagógusoknak szánt fejlesztő funkcióhoz pedig elengedhetetlen). Idetartozott jellemzően több, már a 60-as, 70-es években is méréssel foglalkozó szakember, akik számára az új mérési koncepció összeegyeztethetetlen volt a hagyományossal, s nem értették, mennyiben adhat többet egy teljes körű minta egy reprezentatívánál. Ezt illusztrálja a következő idézet is: „...*(A)zt, hogy ez miért totális felmérés, és miért nem mintaválasztásos, nem fogom tudni megérteni. Az ellenérv az, hogy ha totális, akkor minden iskola a saját adataival szembesül. Szerintem viszont ennek az célja, hogy legyenek bizonyos sztemderdek a legfontosabb kompetenciákban, ezeket*

a sztenderdeket kiadjuk könyv formájában, és az intézmény vagy felhasználja, vagy nem használja fel a saját céljaira, a saját döntése értelmében. Amikor sztenderdeket hozunk létre – márpedig létre kell, hogy hozzunk –, akkor bőven elég a mintaválasztásos, sokkal olcsóbb, a megmaradó pénzből lehet más kutatásokat finanszírozni.” (Báthory Zoltán, OKNT 2005)

Az első Kompetenciamérés teljes körű volt ugyan abban az értelemben, hogy 2001-ben minden vizsgált évfolyamba járó tanuló megírta a tesztet, de iskolánként csak 20 tesztet javítottak központilag. Mindez a mérés céljaihoz illeszkedett: „Evidencia, hogy egy jól megválasztott minta viszonylag kis hibával képes megmutatni az egészre, az alapsokaságra jellemző tendenciákat. Értelmetlenül nagy energiát és költséget igényelt volna 245 ezer tanuló 590 ezer dolgozatának központi feldolgozása. Ez nem is jelent meg célként [...] (a) teljes körű központi feldolgozás elvetésének volt egy olyan oka is, hogy még a látszatát is el kívánjuk kerülni annak, hogy a mérés alapján valamilyen iskolai rangsor alakuljon ki, hogy központilag bármilyen szempont szerint értékeljék az iskolákat. Az iskolánkénti 20-20 bekért dolgozathoz összeálló minta nem iskolai, hanem országos szinten reprezentatív.” (Schüttler 2002: 88)

A későbbiek során ebben a tekintetben jelentős változás következett be. Uralkodóvá vált az az elképzelés, hogy az adatokat teljes körűen kell feldolgozni. Mindez annak tudható be, hogy megerősödött azoknak a befolyása, akik a kompetenciamérésre a közoktatásban megvalósítandó elszámoltathatóság fontos eszközeként tekintettek. Először 2006-ban az egyik (8.) évfolyamon vált teljes körűvé a feldolgozás, majd 2008-ra a mérésben részt vevő összes évfolyam összes dolgozatát immár központilag javították, s mindezt deklaráltan azzal a céllal, hogy pontosan meghatározhatóvá váljon az összes iskola teljesítménye, s ne csak becsléseket lehessen erre vonatkozóan készíteni. Mindehhez hozzájárult, hogy ekkora már a diákok egyéni azonosítókat kaptak, amely lehetővé tette, hogy a tényleges fejlődési trendek is nyomon követhetők legyenek a jövőben.

6.3. Az adatok nyilvánossága és a visszajelzés módja

Mint a táblázatból is kitűnik, jelentős változás következett be az évek során a mérés nyilvánosságának tekintetében. Az első mérésekre a nyilvánosság hiánya volt jellemző, kizárólag az iskolák (a fenntartók sem!) kaptak visszajelzést a teljesítményükről. Nem készült központi vagy országos jelentés sem a mérések eredményéről.

Mindez rávilágít a mérés kialakítása körüli ambivalenciákra. A szakmai autonómia védelme és annak a vádnak az elhárítására tett kísérlet (lásd a fenti idézetet a központilag javított mintáról), hogy a kormány célja a központi

ellenőrzés kiterjesztése lenne, egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy „evidens” volt, hogy az első mérések eredményei nem válhattak nyilvánossá.

Az adatok diszkrét kezelését az igen korai szelekciós iskolaválasztási rendszer keretében is érdemes értelmeznünk. Kertesi Gábor, a magyar oktatásgazdász iskola egyik fontos szereplője szerint „Magyarországon bármilyen mérés-értékelési rendszer működik, annak a szabad iskolaválasztás általános rezsímje miatt mindenképpen tétre menő következményei is vannak” (Kertesi 2009: 178), s a szabad iskolaválasztás miatt a mérésen alapuló elszámoltathatósági rendszer Magyarországon szükségképpen a szigorú elszámoltathatóság ismérveit ölti magára (hiszen, a rossz eredmények még akkor is rossz hírért vihetik az adott intézménynek, ha semmiféle konkrét szankció sem társul a méréshez, az intézmény pedig így potenciális tanulóktól eshet el). A kompetenciamérés 2001-es „gazdái” valószínűleg egyetértettek volna Kertesi 2009-es kijelentésével, s emiatt (mivel céljaik viszont eltérőek voltak) tették le a voksukat az adatnyilvánosság *ellen*. S ennek fényében a szakmai elszámoltathatóság irányába történő lépésként kell értelmeznünk, ahogyan a nyilvánosság kis kapui fokozatosan kinyíltak a méréssel kapcsolatban, mígnem 2008-ban az iskolák eredményei teljesen nyilvánossá váltak.

6.4. Szankciók

Az 1. táblázatból jól látható, hogy közvetlen (mégoly gyengécske) szankció bevezetésére a kompetenciamérés történetében eddig egy alkalommal tettek kísérletet. A Köznevelési törvény 99. §-ának 2006-os módosítása vezetett be (nagyon szűk értelemben) bizonyos lehetséges szankciókat a Kompetenciamérésen alulteljesítő iskolákkal szemben. A vonatkozó törvénycikkely arra kötelezi az átlag alatti eredményeket elérő iskolákat, hogy készítsenek intézkedési tervet arra vonatkozóan, hogy a jövőben hogyan érhet el jobb eredményeket az iskola:

„(7) Az Országos Köznevelési Értékelési és Vizsgaközpont minden fenntartónak megküldi az országos mérés, értékelés eredményeit és köteles felhívni a fenntartó figyelmét, amennyiben az eredmények alapján indokolt valamelyik iskolában az intézkedése. Ha az adott iskolában folyó pedagógiai tevékenység az országos mérés, értékelés eredményei szerint nem éri el a *jogszabályban meghatározott minimumot* [kiemelés B. E.], a fenntartó köteles felhívni az iskola igazgatóját, hogy készítsen intézkedési tervet. [...] Ha a *következő évi* [kiemelés B. E.] országos mérés, értékelés eredménye szerint az iskola ismét nem éri el a jogszabályban meghatározott minimumot, az Országos Köznevelési Értékelési és Vizsgaközpont felhívja a fenntartót, hogy három hónapon belül készítsen

intézkedési tervet.” (2006. évi törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról)

Talán kijelenthetjük, hogy ez a törvenymódosítás is az elszámoltathatósági irányába tett lépésként értelmezhető. Ennek a paragrafusnak a megjelenése egyre nyilvánvalóbbá tette, hogy a Kompetenciamérésben az egyéb célok mellett legalább annyira szó van az iskolák értékeléséről is. A kompetenciamérés elkészítésében közreműködő, amúgy az elszámoltathatóságot pártoló szakemberek körében több kritikával is illették ezt a szöveghelyet. Az egyik kritika ezek közül a törvényen statisztikai megfontolások mellett pragmatikus szempontokat kér számon:

„...[M]ég ha mindenkit is megmérünk, akkor is évről évre nagyon ingadozhatnak az eredmények. Tehát egyetlen egy mérési eredményre szankciókat bevezetni anélkül, hogy bármiféle kontroll lenne [...] A törvénybe 1 év került be sajnos, mi 3 évet javasoltunk, amikor bennünket erről megkérdeztek, hogy legalább 3 évig kelljen tartósan rossz eredményt elérni, és akkor legyen valamilyen, és nem szankció, hanem valamilyen segítség, legalábbis első körben. [...] ez a törvény is csak azt írja elő, hogy intézkedési tervet kell készíteni, de azt sehol nem garantálja, hogy ehhez ad bármiféle segítséget. Mitől sikerülne megoldani, meg mitől sikerülne jó intézkedési tervet készíteni az iskolának, hogyha egyedül eddig sem tudta megoldani a problémát. Nyilván külső segítségre lenne szüksége, viszont ezt a pénzt, paripát, fegyvert, ezt sehol nem biztosítja a törvény. És ez elég nagy baj, tehát jó lenne, ha ilyen szemmel néznék a politikusok is ezt a lehetőséget, nem pedig olyan szemmel, hogy akkor itt most jól lehet ellenőrizni.” (Szakértő, az Értékelési Központ munkatársa 2008)

Több szakértő nehezményezte azt is, hogy miközben évek óta készültek koncepciók a pedagógiai hozzáadott érték mérési metodológiájáról, és a 2003-as mérést követően háttérkérdőív kapcsolódott a méréshez, a vonatkozó törvényszakasz nem veszi figyelembe a hozzáadott értéket, hanem pusztán az abszolút számok tekintetében beszél alulteljesítésről.

Ezt hangsúlyozza az alábbi kritika is:

„A törvényben két dolog van, két tökéletesen üres dolog van. Az egyik az, hogy valamilyen módon meghatározza, közli a törvény, hogy vannak alulteljesítő iskolák, de senkinek fogalma sincs arról, hogy hogy derül ki, hogy melyik az alulteljesítő iskola, és melyik nem, és azt mondja, hogy itt be kell avatkozni, és senkinek fogalma sincs arról, hogy egész pontosan hogyan kell beavatkozni. Tehát üres cuccok vannak a törvényben.” (Szakértő-tanácsadó)

7. ELTÉRŐ CÉLOK ÉS MÓDSZEREK ÖSSZEKOVCOLÁSA

Létezik olyan diskurzus, amely szerint a fentebb felsorolt oktatáspolitikai célokhoz (információs szolgáltatás, a tanulók készségeinek fejlesztése, az iskolában közvetített tartalmak befolyásolása, a mérési kultúra elterjesztése, az iskolák önreflexiójának fejlesztése, az elszámoltathatóság) egészen különböző szemléletű, eltérő mintavételt alkalmazó, eltérő visszacsatolási módszereket használó mérések és közpolitikai eszközök rendszerét kellene hozzárendelni.

„[E]gyetlenegy teszt csak egy célra alkalmas. [...] Egy tesztől le akarnak húzni mindenfélét. De ezek egymásnak ellentmondó célok. [...] Ezek, az egyes tesztek szintjén összehangolhatatlanok, mert egy bizonyos tesztet csak egy célra lehet alkalmazni.” (Szakértő-tanácsadó, 2008-as interjú)

A fenti érvelés a rendszerekben való elméleti gondolkodás sajátja; ezt nevezhetjük Lévi-Strauss nyomán mérnöki/tervezési gondolkodásnak. Az oktatáspolitikai-formálás a gyakorlatban azonban, a rendelkezésére álló szűkös erőforrások miatt, sokszor nem törekszik teljességre. Az erőforrások nemcsak anyagi értelemben, hanem sok egyéb tekintetben is szűkösek lehetnek. Jellemző például az időhiány, de az emberi erőforrások tekintetében is hiány mutatkozik: elsősorban a rendelkezésre álló szereplőkre kell az oktatáspolitikusoknak támaszkodniuk. Ugyanakkor nem feltétlenül engedhetik meg maguknak azt a luxust, hogy valakit kihagyjanak a lényeges szereplők közül. Így történt ez a két jelentős mérés-szakértői (az Országos Pedagógiai Intézet és a Szegedi Tudományegyetem mérési iskolája) csoport esetében is.

„...[A]nnak idején, amikor a kompetenciaméréseket megosztottam a kettőjük között, ez egy ilyen, időzjelbe tett politikai balanszírozás volt, hogy egyiket se helyezzem előtérbe a másikkal szemben. Ugye ezért a mi időszakunkban ők éltek, mind a kettőjüknek volt feladatuk. [...] És ezért mind a kettőnek megvolt a maga értéke, tehát ezért kellett ezeket életben tartani.” (Felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 1998–2002, 2008-as interjú)

A szakértők természetes módon „hozták magukkal” saját szakmai elképzeléseiket, és ezekkel tudtak kapcsolódni a már fent vázolt legfőbb célkitűzések valamelyikéhez, vagy éppen ők maguk járultak hozzá ahhoz, hogy egyik vagy másik cél éppen mennyire hangsúlyosan jelenik meg. Míg az egyetemi háttérű „szegedi iskola” tagjai a fent említett célok közül a készségfejlesztés és a tartalmi szabályozás befolyásolásaként aposztrofált célokat, addig az állami adminisztrációban dolgozó Értékelési Központ munkatársai a politika számára nyújtott információs szolgáltatást, illetve a pedagógusok számára kínált visszacsatolást érezték magukénak. Egyes szakértő szereplőknek egy amerikai típusú

mérési és elszámoltathatósági rendszer lehetősége keltette fel érdeklődését a kompetenciamérés iránt, míg mások a kompetenciamérést egy minőség-ellenőrzési rendszer részeként tudták elképzelni. Ezekről a szakmai érdeklődés és tapasztalat által vezérelt érdekektől és céloktól az oktatáspolitikai sem tudta függetleníteni magát.

„Az az érdekes helyzet állt elő, hogy a OKM, mint egy pók ült egy háló közepén, és külön díleket kötött mindenkivel.” (Szakértő, tanácsadó, 2008-as interjú)

A két mérésszakértői műhely közül a „Szegedi iskola” jellemzően pedagógiai-pszichometriai háttérű tagjainak döntő többsége inkább a fejlesztő-diagnosztikus jellegű mérések iránt, míg az OPI (később az Oktatási Hivatal) Értékelési Központjának tagjai, akik között statisztikust is találunk, inkább az összegző típusú mérések iránt voltak elkötelezettek. Azt is láttuk, hogy az 1998–2002 közti oktatási kormányzat a mérés céljai között előszeretettel hangsúlyozta a diagnosztikusságot. A barkácsoló közpolitika-alkotó nehézségeire mutat rá az, hogy mindehhez képest az első kompetenciamérést létrejöttének egyik minisztériumi kulcsszereplője visszatekintve kritikáját fejezte ki a céljaiban (diagnosztikus mérések) elvben hozzá közelebb álló szegedi műhellyel kapcsolatban:

„Tehát ugye talán azt tudom mondani, hogy a szegedi műhely nem szakmapolitikailag, hanem szakmódszertanilag felkészültebb. [...] De az általuk kiadott anyagok az iskolák számára használhatatlanok. Tehát nem képes, a [szegedi szakértő], többször mondtam már neki, megérteni azt, hogy egy rászonsápperenci iskolai igazgatótól mi várható el, hogy mit értsen meg? Most lehet, hogy a [Értékelési Központ szakértő], mit tudom én, a mérésének a krombach alfája nem volt megfelelő [...], de amit ők kiadtak a kezükből, azt sem egyszerűen, de legalább kis segítséggel azt képesek voltak feldolgozni az iskolák.” (Minisztériumi döntéshozó, 1998–2002, 2008-as interjú)

Az idézet azt támasztja alá, hogy ekkorra már kiemelt fontosságúvá vált az a kérdés, hogy a tudástermelők és a politika között létre tud-e jönni a praktikus működést (gyorsaságot, hatékonyságot, felhasználóbarátságot) segítő összhang, s az interjú tanúsága szerint ez az összhang már-már nagyobb súllyal esik a latba, mint az, hogy a tudástermelőknek és a politikusoknak a mérés fő céljára vonatkozó elképzelései egybeesnek-e.

A barkácsolást nemcsak a döntéshozók facilitálhatják, hanem a szakértő szereplők – erőforrások és politikai befolyás reményében – tudatosan is kereshetik az egymással való koalícióra lépési lehetőségeket. Erre a legjobb példa az, hogy hogyan érte el több szakértő együttes erővel, hogy 2008-tól kezdődően a diákok egyéni azonosítókat kapjanak, ami lehetővé tette, hogy a későbbiekben az egyéni eredmények változásai is követhetők legyenek. Az egyéni azonosító

ügye mentén az elszámoltathatóságért küzdő oktatásgazdászok és a kognitív pszichológiai megfontolásokból a longitudinális mérésekben érdekelt nevelés-tudósok végül egymással koalícióra léptek, s együttes fellépésükkel elhárították azokat az akadályokat, amelyek korábban, elsősorban a diákok személyiségi jogaira való hivatkozások formájában, meggátolták, hogy az egyéni adatlapok bármilyen módon is beazonosíthatók legyenek.

8. KONKLÚZIÓ – A BARKÁCSOLÁS HATÁRAI

Az Országos Kompetenciamérés keletkezés- és változástörténetét vizsgálva több következtetésre juthatunk. A közpolitikai barkácsolás fogalma segíthet megérteni, hogy hogyan hangolhatók össze különböző, egymással akár szemben álló elképzelések egy közpolitikai eszköz keretei között, illetve, hogy hogyan illeszthető össze sok egymástól független, egymásnak néha részben ellent is mondó összetevő a gyakorlatban. Abban is segít a barkácsolás koncepciója, hogy megérthessük, miként válik lehetségessé, hogy a menet közben felmerülő új célok megjelenésével nem egy új eszköz készül a régi helyett, hanem oly módon alakul át a már meglévő, hogy az új célok is helyet kapjanak benne, s a kevésbé aktuálisnak gondoltak pedig fokozatosan háttérbe szoruljanak. Egyértelműen megállapíthatjuk azt is, hogy miközben az elszámoltathatósági diskurzus a 21. század első évtizede során a magyar oktatáspolitikai színterén egyre erőteljesebbé vált, megjelenését számos ellentmondás kíséri. Az elszámoltathatóság diskurzusának térnyerését nagyban elősegítette, hogy képesnek tűnt arra, hogy közös nevezőre hozzon az oktatási alulteljesítéssel és a fejlesztéssel foglalkozó változatos szakdiskurzusokat: oktatási mérési szakértőként, kisgyermekkorai korai fejlesztőként és az esélyegyenlőségért kiálló kritikai szociológusokét, így mindezek a szakértői tudások nem egymással vetélkedve, hanem egymással koalícióra lépve tudtak megjelenni a közpolitika-alkotói színterén. Koalíciójukat erősítette a nemzetközi oktatáspolitikai térben egyre erősödő „tényeken alapuló politikacsinálás” diskurzusa, amely megkerülhetetlenné tette az oktatási méréseket a közoktatás-politikai eszköztárban. Ugyanakkor mindez kevés volt ahhoz, hogy megvalósuljon a szakmai elszámoltathatóság a magyar közoktatásban. Sokkal inkább arról van szó, hogy mindaz, ami elszámoltathatóságként megjelent, az a kompetenciamérés részeként jelent meg. Egyes szakértők törekvésével ellentétben tehát a kompetenciamérés nem az egyik pillérévé vált az oktatási elszámoltathatósági rendszernek, hanem egyes-egyedül ebben az eszközben jelenik meg az elszámoltathatósági megközelítés. Valószínűsíthetjük, hogy mindezt részben az is magyarázza, hogy Magyarországon az elszámoltathatóság megjelenése elsősorban a mindenkori központi kormányzatnak

abból a törekvéséből fakadt, hogy valamiképpen ellensúlyozza a szélsőséges mértékű decentralizációt és ha minimális mértékben is, de felügyelet alá vonhassa az intézményi és pedagógiai autonómiát; s a szűkösen rendelkezésre álló közpénzekkel való gazdálkodás szempontjai is egyre erősebben ebbe az irányba mutattak. Azaz, az elszámoltathatóság voltaképpen mégsem mint cél, hanem „pusztán” mint a felsorolt törekvések egyik lehetséges praktikus eszköze jelent meg.

A Kompetenciamérés 2010-es¹⁷ formájában jól példázza, hogy a hagyományos „tudás”, azaz az oktatási mérések elméleti birodalmában logikailag egymással nehezen összeegyeztethető célok (például az elszámoltathatóság és a fejlesztés; a normaorientáltság és a kritériumorientáltság stb.) politizált tudásként, a közoktatás-politikai gyakorlatban nemcsak rendszerszinten, de egyazon mérési eszközön belül is megférnek egymás mellett. Mindez azonban csak annak árán jöhetett létre, hogy miközben az összes cél megőrződött valamilyen formában, *egyik cél sem valósul meg teljesen*. A tartalomszabályozás célja például csupán közvetve, annyiban valósult meg, hogy „PISA-típusú”, tehát készségeket mérő feladatok jelentek meg a mérésben. Ugyanakkor, minthogy nem kapcsolódnak a méréshez általánosan meghatározott standardok, nem beszélhetünk közvetlen tartalomszabályozásról. Az elszámoltathatóság, mint rész cél szintén csak közvetett módon valósult meg, hiszen a „puha elszámoltathatóság” kritériumainak megfelel, hogy az eredmények immár nyilvánosak; a hozzáadott érték fogalma és használata körüli ellentmondások, a fent elemzett bátortalan lépések a szankciók felé, valamint az elszámoltathatóság és az iskolai autonómia fogalomrendszerei között látszólag feszülő ellentmondás azonban nem tették lehetővé, hogy a kompetenciamérés hosszú távon és megbízhatóan egy kemény elszámoltathatósági rendszer alapjául szolgáljon.

A megvalósult és az elsikkadt részcélok ellenére, vagy éppen azokkal együtt, a kompetenciamérés minden kétséget kizáróan a 21. század első évtizedének emblematisztikus közoktatás-politikai eszközévé vált. Alkalmassnak bizonyult arra, hogy az államigazgatás a magyar közoktatás legkülönbözőbb kihívásaira reflektálva, a mérésen keresztül a nemzetközi szinterről kölcsönzött koncepciókat adaptáljon a hazai környezetre. A kompetenciamérés kialakulása arra is rámutat, hogy a gyakorlatban valóban hasznos és legitim közpolitikai eszköz szükségszerűen hosszas folyamatban ölt testet, hiszen ez a folyamat az állandó változásról és tökéletesítésről szól, s olyan értelemben szinte végtelen, hogy nem létezhet az ilyen eszköznek végső, minden alkotó szempontja szerinti tökéletes formája, hanem a sokféle szempontot összeötvöző konszenzus és a gyakorlati

¹⁷ Kutatásunk empirikus része 2010-ben véget ért, ezért a később történetekre itt nincs módunk kitérni; de a Kompetenciamérés szerkezetében, tartalmi keretében ezt követően kötetünk megjelenéséig nem következett be jelentős változás.

visszacsatolásokra reflektáló folyamatos változtatgatás az, ami használhatóvá és befolyásossá tehet egy ilyen eszközt. Azt is illusztrálja a kompetenciamérés létrejötte, hogy egy sor tényező: strukturális adottságok; politikai megfontolások; diszkurzív/kommunikatív nyelvi választások; és szakértő aktorok harcai és koalíciói egymásra hatva s egymást befolyásolva, iteratív folyamatban tették lehetővé ennek az eszköznek a megszületését és használatbavételét. Az ideáltípus közcselekvéstől a kompetenciamérés létrejötte ugyan távol áll, hiszen ebben a közpolitikai folyamatban a döntéshozók és a szakértő-tudományos szereplők nagy szerepe mellett szinte egyáltalán nem kaptak szót sem az iskolafenntartó önkormányzatok, sem az iskolákban tanító pedagógusok (sem pedig a szülők), ugyanakkor még így is igazolja a közcselekvés mint értelmezési keret hasznosságát, hiszen egy rendkívül szerteágazó, sok aktort és hosszú időt felölelő folyamatról van szó.

A kompetenciamérés tulajdonképpen *közpolitikát helyettesítő közpolitikai eszközként* jött létre. Az eszköz azonban önmagában nem helyettesítheti a közpolitikát. A közcselekvés és a barkácsolás évről évre folytatódik: s mivel a kompetenciamérés egyszerre többféle elképzelt közpolitika szolgálatába állíthatónak tűnik, valószínűsíthető, hogy ennek a közpolitika nélküli közpolitikai eszköznek a használatakor tulajdonképpen minden tanár vagy oktatási intézmény-vezető a fenti, félig-meddig létrejött, vagy létre sem jött, pusztán „elképzelt” közpolitikák közül bármelyiket használhatja vonatkoztatási pontnak és bármelyik alapján értelmezheti a kompetenciamérés eredményeit – azaz, igazíthatja hozzá azt, hogy hogyan és mit tanít; veheti a saját munkájáról való visszajelzésnek az eredményeket; értékelheti a diákok az eredményei alapján; vagy a jövőbeli munkájának tervezésekor veheti figyelembe az eredményeket (vagy nem kell figyelembe vennie egyáltalán).

A közpolitikai barkácsolás tehát szükségeszerű, de nem elégséges része a közpolitika-alkotásnak. Szükségszerű amiatt, hogy sokszor általa elevenedhet meg (kelhet életre a tervezőasztalról, válhat legitimmé és értelmezhetővé a fontos szereplők számára) a közpolitika; de nem elégséges, mert a barkácsolás önmagában nemhogy nem biztosít jelentésbefolyásoló diszkurzív kereteket, inkább puhítja, sokféleképpen értelmezhetővé teszi őket. Az autonómia kormányzására tett kísérlet, amelynek során éppen maga a voltaképpeni cél nem volt kimondva, éppen emiatt nem is érhetette el a kívánt hatást. A sors különös fintora, hogy a történet végét az jelzi, amikor a 2010-ben hatalomra kerülő új kormány immár nem kormányozni akarta az autonóm iskolákat, hanem hadat üzent az autonómiának s ezáltal az autonómiadiskurzusnak is.

Felhasznált szakirodalom

- Bajomi Iván, Berényi Eszter, Erőss Gábor és Imre Anna: Ahol ritka jószág a tanuló. Oktatásirányítás, cselekvési logikák és egyenlőtlenségek Budapesten. Budapest: OKI – Kutatás Közben Sorozat, 2006. Internetes elérés: http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=kutatas_kozben/288.
- Bajomi Iván, Berényi Eszter, Neumann Eszter és Vida Júlia: Governing Autonomy: From Curricular Policies to Quality Assurance and Student Assessments. KNOWandPOL kutatási zárójelentés. Internetes elérés: http://oitk.tatk.elte.hu/sites/default/files/files/o21_hungaryeducation.pdf vagy http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21_hungaryeducation.pdf.
- Stephen J. Ball: „Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy”. *Comparative Education*, 1998. No. 2, 119–130. p.
- Berényi Eszter: „A mérési iskoláktól az iskolák megméréséig: az Országos Kompetenciamérés kialakulása és alakváltozásai”. *Educatio*, 2010/4. 601–613. p.
- Berényi Eszter és Neumann Eszter: „Grappling with PISA – Reception and translation in the Hungarian policy discourse”. *Sisifo, Educational Sciences Journal*, 2009/10. Portugálul is megjelent. <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=26&p=41>.
- Csapó Benő: „A kognitív képességek szerepe a tudás szervezésében”. In Báthory Zoltán és Falus Iván (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001. 270–293. p.
- Drahos Péter és Setényi János: „Kényszerpályán”. *Educatio*, 1995/4. 27–41. p.
- Michel Foucault: „A »kormányozhatóság«”. In Michel Foucault: *A fantasztikus könyvtár*. Budapest: Pallas stúdió – Attraktor Kft., 1998. 106–123. p.
- Richard Freeman: „Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning”. *Administration & Society*, 2007. No. 39: 476–496. p.
- Sotiria Grek és Jenny Ozga: *Governing by Numbers? Shaping Education through Data*. CES briefing, 2008.
- Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, Martin Trow: *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage, 1994.
- Thomas F. Gieryn: „Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists”. *American Sociological Review*, 1983. 48, 781–795. p.
- Halász Gábor: „Oktatáspolitikai megfontolások”. *Educatio*, 1999/3. 488–510. p.
- Halász Gábor: „Mennyire felkészült a magyar oktatás az európai integrációra?” *Új Pedagógiai Szemle*, 2001/1. 140–146. p.
- Halász Gábor: „Decentralizáció és helyi felelősség”. *Educatio*, 1995/1. 1–13. p.
- Horváth Zsuzsa: „Egy fogalom karrierje”. *Educatio*, 1999/3. 424–428. p.
- Horváth Zsuzsa és Környei László: „A közoktatás minősége és eredményessége.” In Halász Gábor és Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2003*. Országos Közoktatási Intézet, 2004. 309–348. p.
- Kertesi Gábor: „A közoktatási intézmények teljesítményének mérése-értékelése, az iskolák elszámoltathatósága”. In Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia: *Zöld Könyv a Magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal, 2008.

- Claude Lévi-Strauss: *La pensée sauvage*. Párizs, 1962.
- Pokorni Zoltán: „Az oktatás minőségének fejlesztése a gyermek, az ágazat és a nemzet közös érdeke”. In Manchin Róbert (szerk.): *A minőség teremtése*. Gallup, 2000.
- Radó Péter: „A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban”. *Új Pedagógiai Szemle*, 2007. 12. sz., 3–40. p. Internetes elérés: <http://www.ofi.hu/tudastar/szakmai>.
- Nikolas Rose: *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, 1999.
- Sáska Géza és Vidákovich Tibor (szerk.): *Tanterv vagy vizsga?* Budapest: Edukáció, Társadalom és oktatás sorozat, 1990.
- Setényi János: „Kerekasztal-beszélgetés az oktatáspolitikáról” A beszélgetés résztvevői: Horn Gábor (SZDSZ), Csizmár Gábor (MSZP), Dobos Krisztina (MDF), Pokorni Zoltán (Fidesz), Szöllősi Istvánné (PSZ), Molnár Péter (PDSZ). *Educatio*, 1998/1. 117–144. p.
- Schüttler Tamás: „Képességmérés a bemeneteken. Szerkesztőségi beszélgetés az 5. és 9. évfolyamon végzett országos képességmérésről”. A beszélgetés résztvevői: Pongrácz László (az OKÉV főigazgató-helyettese), Auxné Bánfi Ilona, Felvégi Emese és Szalay Balázs, a Kiss Árpád Országos Közoktatási Szolgáltató Intézet Értékelési Központjának szakértői és két iskolaigazgató, Bánhegyesi Zoltán (Budapest, Leövey Klára Gimnázium) és Restyánszky Lászlóné (Baktakéki Általános Iskola). *Új Pedagógiai Szemle*, 2005/1. 85–96. p.
- Schüttler Tamás: „A kompetenciamérések elsősorban az iskola számára jelzik az eredményességet.” Beszélgetés Vári Péterrel a teljes körű tanulói kompetenciamérések tapasztalatairól, *Új Pedagógiai Szemle*, 2004/2. 70–79. p.
- Gita Steiner-Khamsi: „The Politics of League Tables”. *Journal of Social Science Education*, (1), 2003. Internetes elérés: <http://www.jsse.org/2003/2003-1/pdf/khamsi-tables-1-2003.pdf>.
- Gita Steiner-Khamsi (szerk.): *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, 2004.
- Zolnay János: „Vákuumfalvak, vákuumiskolák. Kistelepülések, kisiskolák, közoktatási kirekesztés”. *Beszélő*, 2008/6.
- Felhasznált kormányzati és nemzetek feletti szervek dokumentumai:
- Európai Bizottság, Oktatási és Kulturális Főigazgatósága: *European Report on The Quality of School Education*, 2000. május, Luxemburg. Internetes elérés: <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/rapinen.pdf>.
- Oktatási Minisztérium: *Tájékoztató az országos értékelési, ellenőrzési és minőségbiztosítási rendszer kiépítéséről*. 2002. Internetes elérés: <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/2002/orszagos-ertekelesi>.
- OKNT: Az Országos Köznevelési Tanács 2005. június 9. ülésének jegyzőkönyve. Internetes elérés: http://www.nefmi.gov.hu/letolt/oknt/doc/oknt_050609.pdf.

Tudásalapú döntéshozás az egészségügyben: egy sikertörténet kudarca

Tanulmány a HBCs-ról¹

BEVEZETÉS

Kevés olyan, a magyar egészségügy-finanszírozás alapjait érintő döntés volt a rendszerváltás után, amely széles szakmai támogatással valósult volna meg. Az 1993-ban bevezetett új szabályozóeszköz, a homogén betegcsoportok (HBCs) rendszere ilyen. Az eredetileg minőségbiztosítási céllal fejlesztett eszköz alapkonceptiója a teljesítmény alapú finanszírozás volt, amely az egészségügyi ellátások mérhetővé tételét és ezáltal számonkérhetőségét célozta. Esettanulmányunk a tudásalapú szabályozóeszköz kialakulását és működését mutatja be, különös tekintettel a különböző tudásformák szerepére. Ennek szellemében elemezzük, ahogyan az orvosi, informatikai és közgazdaságtani tudás egy sikeres pilot projektben egyesült. A kezdeményezést egy amerikai „jó gyakorlat” is megerősítette, a rendszerváltáskor pedig tökéletesen illeszkedett az egészségügy racionalizálásának politikai igényéhez. A részt vevő szereplők széles skálájának vizsgálatával bemutatjuk, hogy a HBCs-rendszer és az általa indukált érdekkülönbségek miképp segítették újfajta tudások megjelenését és beépülését, s mindez hogyan idézte elő a rendszer lassú metamorfózisát, eltávolodását az eredeti tudásalaptól.

A KNOWandPOL projekt harmadik részkutatásában a kutatócsoportok egy-egy országos hatáskörű közpolitikai szabályozóeszközt vizsgáltak. Ezeket a tudásalapú szabályozóeszközöket (pl. oktatásügyi mérés-értékelési eszköz, szabályozott konzultációs eljárás, egészségmanagement pilot projekt, egészségfinanszírozási eszköz), a helyi intézményi-politikai kontextus függvényében, az adott szituációhoz igazítva hozták létre és alkalmazták.

A 12 kutatócsoport összesen 6 oktatás- és 6 egészségügyi tudásalapú szabályozóeszköz létrejöttét és/vagy alkalmazását vizsgálta. A kutatásban tudásalapú szabályozóeszköznek tekintettünk minden eljárást, amelyet jellemzően a posztburokratikus irányításban² használnak, azzal a céllal, hogy külső eszközök

¹ Köszönettel tartozunk Koltai Júliának, aki a KNOWandPOL projekt HBCs-vel foglalkozó esettanulmányának elkészítésekor kutató- és szerzőtársunk volt.

² A kutatásunk során használt alapvető fogalmak és elméletek ismertetése az előszóban olvasható.

segítségével motiválják vagy kikényszerítsek az önszabályozást, a szabályozás belsővé tétele. Azért esett a választásunk a HBCs-re, mert nemcsak a rendszerváltás utáni korszak egyik legmeghatározóbb egészségpolitikai-egészségfinanszírozási eszköze, de tökéletesen illik rá a tudásalapú szabályozóeszköz kutatásunkban elfogadott definíciója is:

1. ábra. A HBCS mint tudásalapú szabályozóeszköz

A tudásalapú szabályozóeszköz	
definíciója (Salamon 2002)	amely a HBCs estében
Az irányítók és irányítottak közötti viszony szabályozása	Az állam és a kórházak közötti financiai kapcsolat
Jól körülhatárolható elméleten alapszik	A teljesítmény alapú finanszírozás
Egy technikai eszközt alkalmaz	A kódolási eljárás

A bürokratikus szabályozóeszközökkel szemben (jogszabályok, szakmai szabályok és külső szabályozás általában) a HBCs azért tekinthető posztbürokratikus eszköznek, mert a gyógyítást gazdasági érdekekkel összekapcsolja össze, ezáltal érdekeltté teszi a kórházakat, hogy teljesítményüket javítsák.

1. A KÖZCSELEKVÉS MINT IDEOLÓGIA, MINT HIPOTÉZIS ÉS MINT MÓDSZERTAN

Elemzésünk sajátossága, hogy a HBCs-t mint *közcselekvést* vizsgáljuk. Ahogyan az előszóban olvasható, a közcselekvés egyrészt *ideológia*, másrészt *hipotézis*, amely feltételezi, hogy a közpolitikák alakítása a felülről irányítottaságból elmozdult az alulról szerveződés irányába, vagyis nem csak a döntéshozók döntenek, a helyi aktoroknak és az utcaszintű tudásnak egyre nagyobb szerepe van a közpolitikák alakításában. A közcselekvés harmadrészt pedig *módszertani megközelítés*: szemben a lineáris politikatudományi megközelítésekkel, amelyek sokáig csak a törvényi szabályozást és a döntéshozókat vizsgálták, nem hangsúlyozva a helyi aktorok és érdekek szerepét, a közcselekvés módszertanát használva a közpolitika-alakítást tágabb perspektívába helyezzük. Evvel a megközelítésmóddal előtűnik egy többszintű, cirkuláris folyamat: vizsgáljuk a probléma kialakulását, kik és miért tartják fontosnak, hogy döntés szülessen egy ügyben, természetesen vizsgáljuk a döntést és a végrehajtást, és azt is, hogy a azt az érintettek hogyan fogadják, és ez hogyan hat vissza a közcselekvésre, milyen folyamatokat indít el a tudástermelésben és új kezdeményezések alakulásában. Kutatásunkban tehát a döntéshozókon túl a szakértők, helyi aktorok, felhasználók (esetünkben

mind az orvosok, mind a betegek) szerepét is vizsgáltuk: egyrészt, hogy miként járultak hozzá a szabályozóeszköz kidolgozásához, életbe lépéséhez, másrészt, hogy milyen módon hatott vissza rájuk, hogyan alkalmazkodtak az eszközhöz vagy fejtettek ki ellenállást.

2. MI A HBCS?

A HBCs a fekvőbeteg-ellátás finanszírozására használt szabályozóeszköz, fizikai valójában pedig egy több száz oldalas felsorolás, táblázat és folyamatábra. Lényege, hogy a korábbi „havi fix” bevétellel, az ún. *bázisfinanszírozással* szemben a kórházak teljesítményük arányában részesülnek támogatásban: minél több beteget gyógyítanak hatékonyan, annál több pénzt kapnak. A teljesítmény mérése tehát az ellátott betegek alapján történik. Ezek az esetek kezelési eljárása és erőforrásigénye azonban annyira változatos, hogy ha az összes lehetséges típust sorra vennénk (azaz minden lehetséges betegséget és társult betegségeket), finanszírozási értelemben kezelhetetlen hosszú listát kapnánk. Ezt a hosszú listát hivatott a HBCs csoportokba rendezni, úgy, hogy egy csoportba olyan betegségek kerüljenek, amelyek orvosszakmai szempontból hasonlóak, illetve közel azonos ráfordítást igényelnek.³ Így lesz a több száz oldalnyi betegségből 52 főcsoport, számos alcsoporttal úgy, hogy egy-egy csoport mind orvosszakmai, mind gazdasági szempontból homogén eseteket tartalmaz. Ez utóbbi szempont érvényesítéséhez – vagyis hogy egy adott betegségcsoport kezelésének költségvonzata egységes legyen, nagy kiterjedésű adatfelvételre, az ún. *ráfordítási tanulmányra* volt szükség. Ennek során több kórház közel egymillió betegdokumentációját dolgozták fel, minden egyes beavatkozás teljes tételes költségét: a közvetlen és közvetett, rezsi jellegű költségeket is felmérték (az elhasznált gumikesztyűtől és varrócérnától kezdve a műtősségéd béréig), majd az adatok alapján minden beavatkozáshoz megállapították az *átlagos* ráfordítás pontos értékét, vagyis azt, hogy az átlagos beteg/sérült átlagos betegségének ellátása egy átlagos magyar kórházban mennyibe kerül. A ráfordítási vizsgálatokkal egyidejűleg meghatározták az adott betegségcsoport átlagos ápolási tartamát Magyarországon.⁴

³ Az adott ellátási eset megfelelő csoportba sorolását elsősorban a betegség/sérülés diagnózisa (BNO-kód: Betegségek Nemzetközi Osztályozása), illetve az elvégzett műtéti tevékenység WHO-kódja határozza meg. Egyes csoportoknál kiegészítő, illetve előbesoroló szempontok is szerepelnek, mint például az életkor, vagy az intenzív osztályos ellátás ténye.

⁴ Az ápolási időtartam HBCs csoporton belüli súlyozott átlagát nevezik *normatív napnak*, manapság azonban a súlyozás nélküli egyszerű átlagot használják. A térítés összege elvileg a normatív napig történő ápolást és ellátást fedezi, vagyis ennyi napra van a költség és

A gyakorlatban a csoportosítást az egyes esetek dokumentálásakor használják: a kórházakban a zárójelentéssel egyező „kórházi adatlap” alapján lejelentik a megfelelő diagnózis- és beavatkozáskódokat, és a többi lényeges, a HBCs képzéséhez szükséges adatot. A jelentés ezután több ellenőrzésen megy át (kórházon belüli ellenőrzés, esetleg külső, ún. auditáló cég ellenőrzése), majd elektronikus úton az Országos Egészségbiztosítási Pénztárhoz (OEP) kerül, ahol a kódok alapján képezik betegenként a HBCs-besorolást, és az így képzett HBCs súlyszámához tartozó forintösszeget a kórház részére folyósítják. 1993 előtt tehát a kórházaknak arra kellett ügyelni, hogy a kialakított büdzsét ne lépjék túl (függetlenül attól, hogy a kórházban hány beteg fordult meg, milyen panaszokkal és mennyi ideig ápolták őket):

„Volt két ember, aki a minisztériumban dolgozott, körbejárta a kórházakat, letárgyalta a következő évi költségvetést, megmondta a kórházigazgatónak, hogy ennél jobbat nem lehet kiharcolni, úgyhogy örüljenek, hogyha ennyit kapnak, de hogyha nem, akkor... szóval akkor nem tudom, mit mondtak, de a lényeg az, hogy két hét alatt körberohanták a 150 magyar kórházat és a következő évi büdzsé el volt intézve.” (Orvos, kórház-finanszírozási szakértő)

A HBCs bevezetésével az a remény csillant fel, hogy több beteg jobb (kevesebb drágán kezelhető szövődménnyel járó) ellátásával növekszik a kórház bevétele, javul a kapacitaskihasználtság, csökken az ágyszám iránti igény, illetve a költséges túlápolással szembeni erős ellenérdekeltség nyomán láthatóvá válnak a felesleges ágyszámok.

Az új HBCs-rendszer a finanszírozást a korábbihoz képest sokkal komplexebb alapokra helyezte avval, hogy a mérhető objektív, ellenőrizhető paraméterekből számított teljesítményhez kötötte. Így már nemcsak a gazdasági megfontolás, hanem orvosi és informatikai szempontok is előtérbe kerültek, méghozzá szinte azonos súllyal.

3. TUDÁS ÉS POLITIKA ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSA: A HBCS KIALAKULÁSA

A tudásalapú szabályozóeszköz kialakítását és működését a helyi politikai, gazdasági, társadalmi környezet alapjaiban befolyásolja. A KNOWandPOL kutatás nagy hangsúlyt fektetett arra a szempontra, hogy a globális trendekkel párhuzamosan a nemzeti és lokális körülmények is alapvetően befolyásolják,

a térítés egyensúlyban. Ha a kórházi kezelés az ún. felső határnapot meghaladja, hosszú ápolásról beszélünk, ez deficitet termel, bármi is legyen a hosszabb ápolás oka.

hogy a közpolitikai folyamatokban milyen tudástartalmak tűnnek fel és erősödnek meg, illetve melyeket hagynak figyelmen kívül (Mangez 2008: 110).

A közpolitikai folyamatok állandóan változó környezetben zajlanak. A HBCs kialakítása ráadásul egybeesik a rendszerváltással, a politikai, gazdasági, jogi stb. környezet átalakulásával. Lynn Haney nyomán a kelet-európai rendszerváltásokat nem éles választóvonalként, a „szocializmusból-piacgazdaságba” dichotómia mentén, hanem átmenetként értelmezzük (Haney 2002: 4–11). Ezért a HBCs vizsgálatát a rendszerváltás előtt kezdjük, hiszen kidolgozásának kezdete az 1970-es évekre nyúlik vissza, amikor az Egészségügyi Minisztérium az akkor bontakozó új diszciplína, az informatika hatására kísérleti jelleggel szobaméretű számítógépeket adott néhány kórháznak, hátha tudnak valami hasznosat kezdeni vele.

„Na most az a technikai feltételrendszer, ami odakerült, az akkor nagy szó volt, ma nevetség tárgya. Érdemes talán a történeti hűség kedvéért megemlítenem, noha az olvasó azt hiszi, hogy elgurult reggel a gyógyszerem, hogy kaptunk egy Videoton R10-es számítógépet erre a célra, 64 Kb központi egység és 10Mb keménylemez volt benne. Ennek az ára tízmillió forint volt, ez az inflációval felszorozva ma kb. 220 millió forint.” (Egészségügyi informatikus, a HBCS egyik létrehozója)

Annyi volt a megkötés, hogy a számítógépeket a kórházi rendszer fejlesztésének szolgálatába állítsák, de ezen belül szabad kezet kaptak. Ezt a lehetőséget a szekszárdi kórházban a betegdokumentációk összekapcsolására kezdték használni, hogy megvizsgálják, milyen valós szükségletei vannak egy-egy betegség kezelésének, felállíthatóak-e minőségi standardok a gyógyításban. Ennek háttérében az állt, hogy a kórházi ellátás hatékonyságával sok egészségügyi dolgozónak, szakértőnek volt komoly fenntartása, mint ahogyan azt egyik interjúalanyunk ironikusan érzékeltette:

„A beteg két esetben mehetett haza [a kórházból], vagy ha a család letette az óvadékot a szabadlábra helyezésért, vagy ha túszt hozott maga helyett, de ott az ágykihasználás volt a mindenek feletti mutató és két-három napos problémával két hétig feküdt a beteg. [...] Vagy például a gyógyszerkeret ápolásnap-arányosan volt elosztva a klinikákon. Ahhoz, hogy egy beteg tudjon drága citosztatikumot kapni, másik tíz betegnek kellett túszként ott feküdni, hogy azok kitermeljék annak az egy betegnek a citosztatikus kezelését. És az ember azt érezte, hogy itt valami hihetetlen szervezetlenség és erőforrás-pazarlás folyik.” (Egészségpolitikai szakértő)

Az ellátás racionalizálásának igényével kezdték tehát Szekszárdon a betegdokumentációkat rögzíteni és elemezni a modern technika segítségével. A munka már folyamatban volt, amikor az amerikai Disease Related Groups

(DRG) rendszerről tudomást szereztek,⁵ melyet szintén minőségbiztosítási céllal fejlesztettek, mégis finanszírozási eszközként használnak az Egyesült Államokban.

A HBCs kidolgozói – DRG szakirodalmának ismeretében – rádöbbenek, hogy a meglévő amerikai rendszer lényege megegyezik a Szekszárdon fejlesztés alatt álló eszközzel. Az eredeti algoritmushoz azonban nem lehetett hozzáférni, így saját eszköz fejlesztése mellett döntöttek, az amerikai rendszerből merítve inspirációt. Praktizáló orvosok, közgazdászok és informatikusok kezdtek dolgozni a Homogén Betegcsoportok kialakításán.

Mindeközben az egészségügyi ellátás átalakításának igénye égetővé vált, mivel a szovjet blokk tagállamaiban az egészségi állapot mutatói látványosan elmaradtak a környező nyugati államokétól (Orosz 1990, Gaál 2004). A nyolcvanas években komolyan felmerült a finanszírozási eljárás megreformálásának igénye is, azzal a céllal, hogy a romló gazdasági lehetőségek mellett az egészségügyi ellátás javuljon. Ekkor szereztek kormányzati szinten tudomást arról, hogy a szekszárdi kórházban a rendszer alapjait már elkezdték kidolgozni és évek óta zajlik az adatgyűjtés:

„1985-ben, amikor nagyon rosszul állt a gazdaság, és föl kellett számolni mindent, akkor megjelent a minisztérium egyik osztályvezetője azzal, hogy bezárnak minket és lejött azért, hogy ezt velünk közölje [...] meglepődött, mert nem tudta, hogy itt egy teljes megyére nézve klinikai és gazdasági adatok több évre visszamenőleg rendelkezésre állnak. Tudniillik megkapta a feladatot, hogy készítse el a magyar egészségügy első költségstruktúra-vizsgálatát, és pont egy ilyen központot kellett létrehozni [mint a miénk volt]. [...] Ahelyett, hogy felszámolt volna minket, mi lettünk a GYÓGYINFOK.” (Egészségügyi informatikus, a HBCs egyik létrehozója)

Az adatgyűjtés tehát már 1974-ben elkezdődött, így mire a politikai igény megfogalmazódott, longitudinális, megyei szintű adatok álltak rendelkezésre. Így a kilencvenes évek elején a helyi sajátosságokat figyelembe véve, magyar adatokra alapozva kezdték meg a HBCs-rendszer kialakítását: a csoportok és költségvonzataik megállapítását. Eközben a környező posztkommunista országok nagy részében még éppen csak felvetődött az egészségfinanszírozás reformjának kérdése. Így több ország (pl. Lengyelország és Románia) küldöttei jártak Magyarországon, hogy a HBCs-rendszert tanulmányozzák.

A kilencvenes évek elején – többek között a nemzetközi szervezetek, mint az IMF és WHO közvetítésével – elérte Magyarországot a Közszektor Új Menedzsmentjének (New Public Management) szellemisége. Kelet-Európában is egyre inkább megjelent az átláthatóság mint elvárás (Stan 2007: 257–273)

⁵ 1986-ban jelent meg a *Medical Review*-ban.

és a magyar politikai retorikában is mind gyakrabban szerepelt az *átlátható, elszámoltatható, racionalizált* egészségügy iránti igény. A piaci szemlélet és a Közszektor Új Menedzsmenete által behozott értékek közös vonatkoztatási pontot jelentettek a rendszerváltás utáni szakpolitikai szintén. Vivien Schmidt írja a német egyesülés utáni időszakról, hogy a piacgazdaság iránti igény olyan konszenzuális alapelv volt, amely a jobb- és baloldal számára is kiindulópontot jelentett (Schmidt 2010: 7). A magyar egészségpolitikában a teljesítményalapú finanszírozás jelentett ilyen megkérdőjelezhetetlen alapelvet. Ennek az elvárásnak a HBCs tökéletesen megfelelt.

A HBCs-rendszer kialakításának rendszerváltás előtti története egyszerre jelentett előnyt és valamelyest hátrányt is. Az előző rendszerben elért eredményeket az új kormánytagok – tartalmuktól függetlenül – bizalmatlanul fogadták. A kidolgozott rendszer azonban annyira egyértelműen kiszámítható, racionális, empirikus adatokra támaszkodó logikát követett, hogy pontosan gyökeres ellentétét jelentette a pártállam központilag irányított, tervutasításos rendszerének. Ekkor már az iparban (VGMK) és mezőgazdaságban (háztáji) polgárjogot nyert a gazdaságos és minőségi termelés és az ennek arányában kapott ellenérték. A rendszerváltás hajnalán mind az informatikai megalapozottság, mind a „nyugati” (amerikai) eredet vonzó kuriózumnak számított. Ez a fajta idealizálás, ahogy Catherine Dupré írja a „West is best” jelenség (Dupré 2003: 57), sok nem szakértő döntéshozó szemében garanciát jelentett a sikerre. Így a HBCs-t tulajdonképpen egytérítésben, minden komolyabb alternatív javaslat nélkül fogadták el⁶ mint a jövő kórházfinanszírozási eszközét.

A HBCs működése a gyakorlatban – terepkutatás

A HBCs-rendszer működését 2010 tavaszán terepkutatás keretében vizsgáltuk egy magyarországi klinikán. A terepkutatás során a megegyezésen alapuló résztvevő megfigyelés technikáját alkalmaztuk, melyet Wind a klinikai közegben legalkalmasabb kutatói megfigyelési módszernek tart (Wind 2008: 79–89). Az intézmény vezetőjének hozzájárulásával megkérdeztünk orvosokat, megfigyeltük, hogyan és hol végzik a HBCs-vel kapcsolatos adminisztratív munkát, beszélgettünk az adminisztrátorokkal a betegfelvételi irodában és érdeklődtünk a nővérektől a dokumentálással kapcsolatos tevékenységükről, valamint megfigyeltük őket, ahogy a nővérszobában a számítógépnél dolgoznak. Eközben természetesen módunk nyílt arra is, hogy megfigyeljünk néhány interakciót a betegek és az egészségügyi személyzet között, és közben olyan történeteket ismertünk meg, amelyek konkrét betegekkel kapcsolatos kódolási problémákról szóltak.

⁶ A HBCs egyetlen „ellenfele” a német pontrendszer lett volna, mely azonban nem volt alkalmas a fekvőbetegek finanszírozására, és nem állt túl erős döntéshozói érdek mögötte.

A megfigyeléses vizsgálat eredményeképpen értettük meg, hogy a betegek a klinika épületébe lépve, bekerülve az adminisztrációs rendszerbe, miképp válnak számsorokká, kódokká, és ez végül hogyan jelent a működést biztosító bevételt az intézmény számára.

Az impozáns bejáraton keresztüljutva mindjárt a portásfülke mellett haladunk el, ahonnan a bizonytalankodókat rögvest a felvételi iroda ablakához küldik. Az ablak másik oldalán ülő adminisztrátor egy monitorra koncentrálva felveszi a személyes adatokat. Ettől a perctől kezdve a beteg nem hagyhatja el az intézményt anélkül, hogy a zárójelentést megkapná és ezt a számítógépben rögzítenék.

„Mindenki, még az orvos is tudja, hogy ami jól – és különösen számítógépes rendszerben – adminisztrálva vágyon, azt jól lehet kontrollálni, ezért tudatosan sem szeretünk adminisztrálni. Így meg kell kerülni az orvos szándékát abban, hogy mit és hogyan adminisztrál, ezért amikor a betegünk először bejön az ajtón, a portás ki van képezve, hogy ehhez az ablakhoz küldi, ahol megtörténik annak a regisztrálása, hogy jött, orvost keresett, és ettől kezdve nyomon követhető legalább az, hogy bejött. Most már mi, az orvosok is tudjuk, mert a számítógépes rendszer az első perctől tudja, hogy megjelent a beteg, ezért muszáj valamit adminisztrálni, különben kikapunk.” (Főorvos)

Ettől kezdve a beteg két valóságban létezik. Egyikben testi valójában fekszik a kórházi ágyban, eszi a kórházi kosztot, „elszenvedi” az egészségügyi beavatkozásokat, beszedi a gyógyszereket. A második diagnózisok és beavatkozások kódjai reprezentálják. A betegeknek persze fogalmuk sincs, hogy miféle kódokat rendeltek hozzájuk a finanszírozási dokumentációban. Egy sérvés beteg, X úr például, egyszerű esetnek számít. A diagnózist dokumentálták, EKG-t és további teszteket végeztek, és aláírták vele a hozzájárulását a műtéthez. Most már a műtétre vár. Az ő esete egyszerű és egyértelmű, melynek kódolása nem igényel különösebben nagy tudományt.

Nem így az intenzív osztályon fekvő Y asszony esete, aki hasnyálmirigyrák-műtéten esett át, amelynél komplikáció lépett fel. Az ő esetének dokumentálása nemcsak a komplikáció kódolása miatt sokkal bonyolultabb, hanem azért is, mert ahhoz, hogy a klinika megkapja az intenzív osztályon való ápolásért a többletpénzt, dokumentálni kell az elhelyezés jogosultságát:

„Mivel az intenzív osztályon kezelem, valamit kell mondani, hogy miért került az intenzív-re, ez az úgynevezett igazoló eljárás, például hogy respirátoron volt, vagy kapott öt palack vért.” (Orvos)

Az intenzíven elhelyezés minimum időtartamát is szabályozták (minimum 36 óra), hogy ne lehessen a betegeket csak néhány órát pihentetni itt és felvenni a pluszpénzt. Az orvosok elmondása szerint ezen a klinikán az intenzív amúgy korábban sem volt soha alkalmas ilyen trükközésre, mert mindig is túlterhelt volt.

Ugyanakkor máshol vannak lehetőségek a rendszer kijátszására. W úr laparoszkópos vastagbélműtéten esett át. Finanszírozási szempontból úgy lenne optimális, ha ma-radna még egy napot. A valóságban azonban ma már távozik, és csak papíron marad az osztályon. Olyan is előfordul, hogy betegeket tovább lenne ideális benntartani, mint azt a finanszírozási érdekek megkívánnák, ilyenkor az intézmény költségére benn tartják a beteget, vagy rossz szívvel hazaengedik.

A klinikán alkalmazott betegdokumentációs szoftvert rossz nyelvek szerint egy autószerveznek csinálták valahol Távol-Keleten, és ennek megfelelően nem tud az emberi tényezővel, az egyedi esetekkel mit kezdeni. Való igaz, hogy mint minden szoftver, ebben is meghatározott kategóriákba és kötött struktúrába kell elhelyezni az individuumot. Ez gyakran azzal jár, hogy a kategóriákba erőszakkal kell belepréselni az egyes eseteket. A program alkalmazásához meg kell tanulni annak logikáját.

„Ezekből a menürendszerekből, aki nem tudja, hogy mi mit jelent, az józan paraszti ésszel soha meg nem tudja találni, amit akar. Tehát aki nem tudja fejből, hogy melyik ablakban melyik gombbal mit kell csinálni, az el van veszve...” – mondja egy kódolást végző orvos.

Minden kórháznak megvan a saját módszere, hogy ki csinálja a kódolást. Terepkutatásunk helyszínén az osztályos orvosok dolga, hogy az osztályon lévő összes beteg kódolását elvégezzék, annak ellenére, hogy ismert alapelv, hogy az adatot akkor és annak kell rögzíteni, amikor és akinél keletkezik. Eltérő esetben az adatállomány minősége romlik. Továbbá az azonnal rögzített adat a későbbiekben használható (feltéve, hogy a program jó), a késve rögzített adat esetében viszont annyira nagy a pontatlanság esélye, hogy igazából csak formális jelentést szolgálhat. A kódoláshoz nincs munkaidő rendelve, tehát az osztályos orvosoknak gyógyító tevékenységük után kell időt találniuk arra, hogy a számítógéphez leüljenek. Amikor rezidensként elkezdik a munkát a klinikán – bár tanítják az egyetemen az utóbbi években – a HBCs-ben járatos, a belső ellenőrzést is végző orvos elmagyarázza a kódolást. Megmutatja, hogyan kell használni a programot, mit hova kell beírni, mik a főbb hibalehetőségek, mire kell odafigyelni. Az okítást végző orvos arra panaszkodik, hogy túl sok és gyakori változás történik, ami már követhetlenné teszi az orvosok számára a rendszert:

„A finanszírozási szabályváltozások követését is várjuk el tőlük? Azt is kövesse? Mert például egy idő után megjegyezték, hogy jó, összenövések oldása minősítő tényező, azt akkor mindig be kell írni, de közben megváltozott a szabály, már nem minősítő tényező, már a kutyát nem érdekli és mégis írják, írják, írják. Na most akkor mondjam, fiúk álljatok le, ezzel most már nem kell foglalkoznotok? Nem terhelem őket, hiába mondom. Azt elmagyarázom, hogy az intenzív osztályon oda kell figyelni, hogy meglegyenek azok a fajta igazoló eljárások, az a fajta beavatkozás, ami tényleg minősíti, hogy ez egy intenzív, magasabb kategóriájú ellátás, azt mindig tudatosítom, hogy odafigyelni, 36 óránál előbb nem tesszük ki az osztályról, mert különben veszítünk. De minden változást nem lehet fejben tartani.” (Orvos)

A kódolás korrigálása a klinikán ennek az okítást is végző, hozzáértő orvosnak a kezében összpontosul: átnézi a betegdokumentációt, a beírt HBCs-kódokat, és elvégzi a szükséges javításokat. Miután a beteg már rég távozott az épületből, egy külső auditáló cég is ellenőrzi a kódokat, s csak ekkor küldik el az OEP-nek, várva munkájuk ellenértékére.

4. A HBCS MINT TUDÁSALAPÚ SZABÁLYOZÓESZKÖZ ELEMZÉSE

Az újfajta irányítási módok elterjedésével, a tudás válik a közpolitikai folyamatok legitimációs alapjává. Miközben a szabályozásban résztvevők köre kitágul, a különböző tudások szerepe is felértékelődik. A tudást nem csak felhasználják, hanem termelődik is, éppen ezért fontos az aktorok és a tudástípusok elemzésén túl az újonnan megjelenő tudásokat és azok hatását is elemezni.

4.1. A szereplők kölcsönhatásai: állam, kórházak, auditáló cégek és szakértők

A HBCs fejlesztésében, majd bevezetésében az aktorok három csoportjának volt jelentős szerepe: A GYÓGYINFOK-nak, amelyet 2004-ben az OEP alá rendelték, a kórházaknak (beleértve dolgozóikat) és végül az auditáló cégeknek. Bár különböző érdekeket képviseltek, ezért nem kezeljük egységes csoportként, mégis fontos megemlíteni a szakértőket, akik az orvosi, gazdasági és informatikai területek valamely átfedésében dolgoztak (kezdetben főként orvosok, mára már többnyire az új szakma, az egészség-gazdaságtan képviselői). A vizsgálatunkban szereplő szakértők elenyésző hányada folytat kizárólag tudományos munkát, nagyrészüik legalább az egyik oldalt megjárta: sokan orvosként kerültek auditáló céghez, mások közgazdászokként az OEP-be, ahol nagy a fluktuáció, így az OEP-től elválók némelyike visszatért a tudományos életbe független szakértőnek. A szakterületek között tehát jelentős átjárást tapasztalhatunk, kivéve egyet: aki egyszer abbahagyta az orvosi szakma gyakorlását, az nem tért vissza többé.

4.2. GYÓGYINFOK / Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Az OEP képviseli a hatóságot ebben a rendszerben (lásd Eröss és tsai 2008: 4): feladatai között szerepel a rendszer működtetése, fenntartása, a kórházak ellenőrzése és a rendszeres kódkarbantartás, vagyis az elavult vagy hibás kódok hatályon kívül helyezése (például egy gyermeksebészeti eljárás törlése a felnőtt betegellátásból, ha véletlenül benne maradt) és az új, modernebb eljárásokhoz tartozó kódok bevezetése. Az OEP célja a közpénzek racionális felhasználásának biztosítása érdekében az, hogy a kódok a valóságot fedjék és a kórházak a valóságnak megfelelően kódoljanak. A valóság azonban ennél valamelyest árnyaltabb. A kidolgozásban részt vevő szakértők, akik a GYÓGYINFOK-ban kezdtek, majd az OEP égisze alatt végezték munkájukat, kétségtelenül szívügyüknek tekintették a rendszer lehető legjobb, legpontosabb kidolgozását. Ugyanakkor

a rendszer működéséhez elengedhetetlen *ellenőrző rendszer* kialakítása nem élvezett prioritást, még akkor sem, amikor a bevezetés után világgossá vált, hogy valamilyen módon – jutalmazással vagy szankcionálással – rá kell venni a kórházakat a pontos kódolásra, hogy akkor is a valóságot jelentsék, ha annak ferdítése több pénzt hozna. Nincs egységes narratíva azzal kapcsolatban, hogy az ellenőrzés miért nem lett a tervezéskor a rendszer alkotóeleme. A kidolgozásban részt vevő szakértők egy részének szavaiból egyértelműen kitűnik, hogy mulasztás történt, mások azonban nem érezték szükségességét, mert annyira pozitív volt a visszajelzés a szakma részéről.

„Huszonegynéhány intézetet végigjártunk, mindenhol elmondtuk, hogy mi a feladat, a cél, mindenki lelkesedett. Az emberek szerettek volna valamit csinálni. Ez is olyan volt, ami illett abba a képbe, hogy igen, ennek van értelme. Volt ilyen időszak, amikor az emberek azért is dolgoztak, mert van értelme.” (OEP szakértő, a HBCS egyik létrehozója)

4.2.1. A kórházak és orvosok

A Közszektor Új Menedzsmentjének világhódítása a magyar kórházvezetést a rendszerváltással érte el: ha nem is úgy, hogy a kórházak élére egészségközgazdászok kerültek, de a gazdasági racionalitás, ha úgy tetszik, menedzserszemlélet lassanként gyökeret vert. Az irányítás és ellenőrzés fontossága mellett az elszámoltathatóság is egyre inkább fontossá vált. Az új kórházvezetési klíma kedvezett a HBCs 1993-as bevezetésének, ami a gyógyítást (közvetlenül a kódolási eljárást) gazdasági érdekekkel kapcsolta össze, így érdekeltté tette a kórházakat az önszabályozásra: noha a kórházaknak új típusú adminisztrációs pluszmunkát jelentett a kódolás, pénzügyi érdekekben állt jól csinálni. Ugyanakkor, abból adódóan, hogy minden kórház kapott legalább egy számítógépet, az egyéb adminisztrációs munkákat⁷ is ezen lehetett elvégezni, rengeteg időt spórolva. Evvel leginkább az adminisztrációt végzők jártak jól, mivel azonban azonban a HBCs-vel járó pluszmunkát szinte minden kórházban az orvosok végezték, fontos kitérni az eszközzel szembeni ellenállás különböző formáira, melyet az *ellenállás és csalás* alfejezetben elemzünk majd részletesen.

⁷ Az informatikai jelentés bevezetése előtt ugyanis a beteg nevét és egyéb adatát minden kórházban minden ápolási esemény során legalább 24 féle papírra kellett kézzel leírni, ráadásul a szakmai statisztikák elkészítése az akkori szakorvosjelöltek januárját kitöltötte. A HBCs bevezetésével érvényesült az az elv is, mely szerint, ha egyszer egy adatot számítógépbe rögzítettünk, akkor azt minden további igény esetén onnan kell elővenni.

4.2.2. Az auditáló cégek

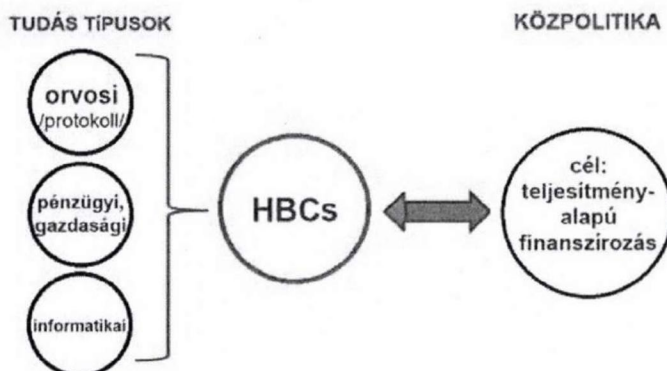
Az auditáló cégek azok a piaci szereplők, akik a kórházak felkérésére a kódolási eljárásban tanácsadói és belső ellenőri szerepet tölthetnek be. Az auditáló cégek szerepe azért fontos, mert a HBCs bevezetésekor üzleti lehetőséget láttak abban, hogy a kódolási eljárást kiismerjék, ezáltal hamar birtokába kerültek annak a tudásnak, amit a kórházaknak is érdekében állt megtanulni. Az auditáló cégek elsősorban azzal tudtak a kórházak és így saját maguk részére is extraprofitot termelni, ha megkeresték a lehető legtöbb bevételt jelentő, még legális kódot az adott beavatkozáshoz. Ezt nevezzük *optimális kódolásnak*. Eltér a különböző szereplők véleménye arról, hogy ez csalás-e vagy nem, az auditáló cégek természetesen nem tekintik csalásnak. A részletes betegdokumentációt vezető kórházakban az „alapanyag” különféleképpen kódolható, mozgásteret hagyva evvel a kódolás optimalizálásának. Ugyanakkor az is ténykérdés, hogy a kódolás sokszor nagyon bonyolult, könnyű benne hibázni. A gyakorlott kódoló orvos számára természetes, hogy egy sérvműtétnél, ahol hálót tesznek be, három kódot kell kitölteni: 1. hálóbeültetéssel járó sérvműtét, 2. hálóbeültetés történt, 3. ehhez hálót használtak. Ha azonban nem gyakorlott az orvos és az utolsó két kódot elhagyja, jelentős anyagi veszteséget okoz a kórháznak. Az ilyen hibák korrekciójára és a kódolás optimalizálására specializálódtak az auditáló cégek.

4.3. A HBCs alapját jelentő tudástípusok

A HBCs fejlesztésében tehát már akkor kiemelkedő szerepe volt az orvosi és informatikai tudás összekapcsolódásának, amikor még csak minőségbiztosítási eszköz fejlesztése volt a cél. Onnantól kezdve, hogy finanszírozási célja nyilvánvalóvá vált, közgazdászok is bekapcsolódtak. Ezek a tudásformák önmagukban meglehetősen heterogének és felhasználásuk is igen sokrétű lehet, elméleti szinten mégis önálló egységekként kezeljük majd őket.

A három fő tudásforma közül, melyre a HBCs támaszkodik, minden bizonnyal **az orvosi tudás** a legösszetettebb: magában foglalja az orvosok tapasztalatát, diagnózisokat, orvosi beavatkozásokat, műszereket és eszközöket, protokollokat, a gyógyszerészetet stb. Mindezeket képzeletbeli skálára helyezhetjük, amelynek egyik végpontja az orvosi tudás elmélete, a másik pedig a gyakorlaton alapuló statisztika. Az elmélet végpontjánál az orvostudomány alapját képező felhalmozott tudás *rögzített formái találhatók*: tankönyvek, protokollok lehetnek, vagyis hogy az orvosnak mit kellene tenni. A másik végpontra, a statisztika *rögzíti* azt, hogy mi történt valójában: a különböző betegségeket hogyan és mennyi ideig kezelték, milyen túlélési valószínűséggel stb. Míg a két véget a *rögzített*

1. ábra. A HBCs alapját jelentő tudástípusok



tudásformák, addig az orvoslás gyakorlata a két véglet között helyezkedik el és leginkább a *megtestesített tudásforma* jellemzi (Freeman és Strudy 2011): az orvosok személyéhez kapcsolódó, általuk képviselt tudás, amely a mindennapi tevékenységükben jelenik meg.

Míg a bázisfinanszírozás során az orvosi tudás szinte kizárólag a kórházak különalkui során érvényesült,⁸ a HBCs az orvosi tudás egész fent említett skálájára támaszkodik, hiszen a HBCs pontok meghatározásakor a ráfordítási tanulmány óriási adattömegéből származó statisztikákra és az orvosi protokollokra, orvosszakmai alapelvekre építettek. A rendszer további finomhangolása is fontos volt, illetve fontos lett volna az elv, hogy e szempontok egyaránt érvényesüljenek – állítják egyöntetűen az általunk megkérdezett orvosok és egészségközgazdászok. (A későbbiekben elemezzük annak okait és következményeit, hogy a statisztikákból származó tudás az orvosszakmai tudás többi aspektusa fölé emelkedik a HBCs kódkezelés során.)

A pénzügyi-gazdasági tudás hivatott az orvosi beavatkozásokat „beárazni”, a homogén betegcsoportokhoz költséget kapcsolni. Ugyanakkor ez a tudásforma általánosabb szinten is megjelenik a HBCs-ben, hiszen a teljesítmény alapú finanszírozás az erőforrások ésszerűbb felhasználása iránti érdekeltséget is kiváltja. Igaz, a HBCs-fejlesztésnek kiindulópontja a minőségbiztosítás volt (és ebben értelemszerűen az orvosi tudás dominál), ugyanakkor a kezdetektől szúrta az orvosok szemét az értelmetlen pazarlás is.

⁸ A fejlesztések során szakmai lobbitevékenység hatására engedélyeztek valamilyen fejlesztést, mint pl. új eljárás érdekében ágyszámbővítést vagy ultrahangvizsgálat bevezetését, majd ehhez forrást is rendeltek. E folyamat egyik eredménye volt a túlzott ágyszám (116 000), hiszen a legbiztosabb forrásbővülés az ágyzámnöveléshez társult, amihez szakmai érveket kellett rendelni és meg kellett szerezni hozzá a tanácselnökök és párttitkárok támogatását.

Az orvosi tudás időben nem előzte meg a pénzügyi-gazdasági tudás bekapcsolódását a HBCs fejlesztésébe, hiszen a rendszer fejlesztői, a szekszárdi GYÓGYINFOK-ban dolgozó orvosok, egészségközgazdászok és informatikusok együtt dolgoztak, így nem lineáris eseménysorozatról van szó, hanem iteratív folyamatról, ahol a pénzügyi-gazdasági tudás ugyanúgy sarkköve a HBCs-nek, mint az orvosi és informatikai tudás. A különböző tudásformák tehát kölcsönösen hatottak egymásra.

Az informatikai tudás hozzáférhetőségével, vagyis a hetvenes években kapott számítógép üzembe helyezésével nyílt meg igazából a lehetőség a HBCs fejlesztése előtt (bár akkor még nem így hívták). Nagymértékű adatállományok kezelésére nyílt mód (gondoljuk csak el, milyen mennyiségű adat halmozódik fel, ha csak egy hétig minden beteg anamnézisé, diagnózisát, szükséges beavatkozását és ennek eszközigényét rögzítik egy kórházban), szinte kézenfekvő volt ezeket az adatokat arra használni, hogy algoritmusokkal írják le a különböző betegségek gyógyítási eljárásait. Az informatikai tudás tehát a HBCs technikai háttere volt, amely nélkül nem jöhetett volna létre, és amelyet az orvosi és gazdasági tudás töltött fel tartalommal. Az informatikai tudás beépülése azonban az eszköz használata során is szükséges maradt, hiszen a kódolást számítógépen végezték.⁹ Ma már kézenfekvő, hogy a kórházi dolgozóknak van informatikai képzettsége, de a kilencvenes években jó néhány kórháznak fejtörést okozott, hogy kire bízta a kórházon belül a kódolást. Ezeket a többletterheket (is) ellensúlyozta az új rendszerre való átállásból remélt többletbevétel.

4.3.1. A tudásalap biztosító: tudásdisszemináció és visszacsatolás

A HBCs 1993-as bevezetésekor az egész szektornak meg kellett tanulnia az új rendszert. A kórházak igen hamar felmérték, hogy saját jól felfogott financiális érdekük minél hamarabb, minél jobban használni a rendszert, hiszen a bázisfinanszírozáshoz képest nagyobb bevételt könyvelhetnek, ha jól végzik a kódolást. A GYÓGYINFOK is érdekelt volt, hogy a kórházak jól kódoljanak, mert ezáltal a valóságot tükröző adatok birtokába juthattak, pontos képet

⁹ A kórházak egy részében korán áttértek a közvetlen, képernyőn végzett kódolásra, mégis a legtöbb helyen papírra kódoltak és adatrögzítők írták gépbe az adatokat, ami sokat rontott a minőségen. Bár állami támogatások is motiválták az informatikai fejlesztéseket, az innovációval szembeni fenntartások miatt sok kórházban megkövetelték az adatlap kézi aláírását és archiválását – „célszerűen a számítógép feletti szekrényben” (Orvos, kórházfinanszírozási szakértő). A hibalehetőségek kiküszöbölésében előrelépés volt, amikor már nem a papír adatlapról vitték az adatot a rendszerbe, hanem a számítógépbe írt adatokat nyomtatták ki adatlapként. Néhány kórház mindmáig a korábbi gyakorlatot folytatja és papír alapon kódol.

kaphattak a kórházak teljesítményéről. Mindkét félnek érdeke volt tehát az összecsiszolás, ezért az GYÓGYINFOK havonta a rendszer használatával kapcsolatos konzultációkat hirdetett, amire a kórházak képviselői részéről nagy érdeklődés mutatkozott. A konzultációk sokszor fórum jelleggel működtek, ahol a kórházi dolgozók egymásnak is tanácsot adtak konkrét problémák megoldásában, ugyanakkor a kórházak a konzultációkon kívül is kérhettek tanácsot, segítséget a GYÓGYINFOK munkatársaiktól.

A konzultációt olyan speciális színtérnek tekintjük, ahol a különböző aktorok által képviselt tudások jelennek meg. Ebben az esetben az GYÓGYINFOK képviselői jelenítik meg azt a tudást, ami a rendszer működésének *elve*, míg a kórházak részéről jelentkezik annak *gyakorlata*. Ennek a kétféle tudásnak kellett dűlőre jutni a konzultációk alkalmával annak érdekében, hogy a rendszer megfelelően működjön.

Ezek a konzultációk kettős célt szolgáltak: egyrészt **tudásdisszemináció** történt a GYÓGYINFOK részéről, melynek során a kórházak választ kaptak kérdéseikre, illetve elmélyíthették tudásukat annak érdekében, hogy magasabb színvonalon használhassák a rendszert, melyhez finansziális érdekük fűződött. Másrészt viszont a konzultációk a **visszacsatolás** terepeként is működtek, hiszen a kórházak jelezhették, ha valami nem jól működött, hibát vagy önellentmondást találtak a gyakorlat során. Ezeket a visszajelzéseket az GYÓGYINFOK (később OEP) beépíthette a következő fejlesztés során. A visszacsatolás célja – interjúalanyaink elmondása alapján – kevésbé intencionális célkitűzés volt, inkább csak a konzultációk pozitív melléktermékeként jelentkezett. Alátámasztja ezt az is, hogy ezeknek az eseményeknek nem volt előre kidolgozott struktúrája, kitűzött céljai és időbeli korlátai. Addig tartottak és úgy zajlottak, ahogy a résztvevőknek szükséges volt. Ez az ad hoc jelleg mégsem vont le a konzultációk jelentőségéből – interjúalanyaink elmondása szerint.

A HBCs kidolgozásának idejét tehát a közgazdászok és orvosok szoros együttműködése jellemezte, a bevezetés időszakában a finomhangolást, a gyakorlat és elmélet folyamatos megfeleltetését pedig a rendszer fejlesztőinek és felhasználóinak gyakori konzultációi biztosították. Fontos sajátossága a tudásalapú szabályozóeszköznek, hogy ezeket a konzultációkat felülről szervezték. Nem elhanyagolható ugyanakkor a nemzetközi kapcsolatok szerepe sem: a kidolgozók több tanulmányúton vettek részt, és kiemelkedő fontosságú volt a vonatkozó európai tudományos társasággal kiépített kapcsolat, illetve e társaság Budapesten rendezett kongresszusa.

A döntéshozás és a gyakorlat közötti folytonos körforgást tehát a felhasználók és a szabályozók közötti kommunikáció jelentette, amelynek egyik formája a konzultáció volt, másik pedig a kódkarbantartó bizottság működése, mely

a szakmai szervezetek véleményét kérve és megismerve, gyakran ellentétes érdekeiket egyeztetni igyekezve formálisan is hozzájárult a szakmai tudás és döntéshozatal kapcsolatához. Pontosan ez a cirkuláris jelleg biztosította a tudásalapot, ez jelentette a rendszer finomhangolását. A HBCs feladata teoretikusan a valóság leírása egyszerűsített formában, és azzal, hogy a gyakorlat folyamatosan visszahat az elméleti konstrukcióra, az eszköz egyre pontosabban írja le a valóságot, az elmélet és gyakorlat folyamatosan megfeleltethető egymásnak.

Ugyanakkor lényeges, hogy a HBCs mint elméleti konstrukció is hatást gyakorol a valóságra. Azáltal, hogy a HBCs rengeteg valós eset forrásfelhasználása (és nem forrásigénye) alapján meghatároz egy bűvös átlagot, ami alapján az OEP finanszíroz (ettől még persze lehet olcsóbban vagy drágábban megoldani a kórházban az adott kezelést), a kórházak által valóban elköltött pénz is az átlaghoz közelít, hiszen drágábban nem éri meg csinálni, sokkal olcsóbban viszont valószínűleg nem lehet. Az amerikai DRG kidolgozásakor ezt úgy korrigálták, hogy ha az adott beavatkozást mégis olcsóbban tudják elvégezni, ez a következő felméréskor kiderül, így az ehhez tartozó súlyszámot lejjebb lehet vinni. Ez persze azt is jelenti, hogy a kórházaknak nem éri meg olcsóbban elvégezni az adott beavatkozást, mint a megállapítottátlag.

Ahogy a HBCs-rendszer használata „bejáratódott” és a kórházi dolgozók – esetleg az auditáló cégekkel kiegészülve – egyre jobban kódoltak és egyre kevesebb problémájuk akadt, a konzultációk száma megritkult, majd igény hiányában meg is szűnt. Ezzel azonban a felhasználói visszacsatolás egyetlen hivatalos csatornája is bezárult. A szakmai visszacsatolás lehetősége a szakmai kollégiumokon keresztül továbbra is megmaradt, amely orvosi tudás alapján frissítette a rendszert, a kódolással kapcsolatos problémák azonban nem, vagy csak nehézkesen jutottak vissza a hatósághoz.

4.3.2. A „papír türelmes” – ellenőrzés és büntetés

Ahogy a szereplők bemutatásakor írtuk, a rendszer tervezésekor az ellenőrzés kérdése elsikkadt, nem vált a rendszer részévé. Akkor kapott csak hangsúlyt, amikor a rendszer üzembe helyezése után a visszaélésekre fény derült. A kódolás pontossága sok esetben morális kérdés – ahogy egy auditáló cég szakértője fogalmazott –, nem kapcsolódik valódi restrikció a visszaélések bizonyos fajtáihoz. Ellenőrzést természetesen folytat az OEP, azonban ez a megkérdozett szakértők és kórházi dolgozók szerint nem a rendszer javítására, hanem a visszaélések megfékezésére, büntetések kiszabására irányul. Az OEP a visszaélések megfékezésére háromfajta ellenőrzési eljárást alkalmaz:

1. Az automatizált rendszer az informatikai önellenőrzéseket szűri ki, ha például valaki kórházban fekszik, akkor az ő TAJ számával nem lehet egy patikában gyógyszerrel kiváltani. Ugyanilyen informatikai alapú ellenőrzés, hogy az igen drága intenzív osztályon – ahogy a terepkutatásban írtuk – legalább 36 órát kell feküdnie ott a betegnek ahhoz, hogy az OEP elfogadja. Ha valaki csak 30 órát feküdt intenzív osztályon, akkor sem lehet a dokumentációba beírni a 36 órát, mert az OEP nyilvántartja, hogy hány intenzív osztályos ágya van az adott kórháznak, és egyszerűen kizárja az informatikai rendszer, hogy több órát lehessen elszámolni, mint amennyi fizikailag lehetséges. Ez az automatikus rendszer azonban csak néhány – általában a nagyon költséges – területre összpontosít, az olcsóbb eljárásoknál nincs ilyen, teret hagyva az optimális kódolásnak „*Mert a papír türelmes. Nincs ellenőrzés*” – ahogy az egyik orvos fogalmaz.
2. A másik ellenőrzési mód a szűrőpróba. Időnként – általában egy osztályra vagy konkrét beavatkozásra fókuszálva – kiszáll a helyszínre az OEP legalább két ellenőre, és átnézik a betegdokumentációt. Ez akár napokig is eltart és a kódolással foglalkozó orvosnak is szükséges jelen lennie. Ilyenkor a dokumentálási szokások közti különbségekre hivatkozva még ki lehet magyarázni a hibák egy részét, amit pedig nem lehet, azt szankcionálja az OEP: ha túlfizetés történt, akkor több pénzt von el, mint amennyihez joggal jutott a kórház.
3. A harmadik típusú ellenőrzés a lejelentett HBCs-kból készült statisztika elemzése, ami alapján az OEP elemzői gyanút fognak és nyomozni kezdenek. Például a szeptikémia (ami egy általános szepszist jelent) egy időben túl távol volt definiálva így a besorolás pontatlansága miatt banális betegségeket is lehetett ennek kódolni. Az OEP felfigyelt arra, hogy a súlyos betegséghez nem párosul az „elvárható” halálozási ráta, így felmerült a gyanú, hogy a kórházak csálnak, ami a hatóságot arra sarkallta, hogy a nagy költségű szeptikémia besorolását pontosítsa, szigorítsa. Az oknyomozás tehát gazdasági szemléletű volt, és nem azt vizsgálta, hogy valóban történt-e vagy indokolt volt-e az adott beavatkozás, hanem, hogy mennyi pénzt költ erre a járulékfizetők pénzéből az OEP.

Az OEP az ellenőrzései során magas szintű orvosi és közgazdaságtani tudást képvisel, mégis elsősorban gazdasági érdekeket tart szem előtt. Az OEP szakértőire jellemző, hogy tudásuk sok esetben *megtévesztett tudás*, sok év felhalmozott tapasztalata, amivel például egy statisztika alapján gyanút fognak egy beavatkozás jogosságát illetően. Ez a tudás azonban sok esetben nehezen ruházható át, így a kórházba kiküldött ellenőr nem feltétlenül tudja, hogy mit vagy hogyan kell keresnie, vagyis a tudástranszfer nem vagy

csak korlátozottan jön létre, ami értelemszerűen csorbítja az ellenőrzés hatékonyságát.

A HBCs eredeti, minőségbiztosítási igényének ellentmond, hogy az orvosszakmai szempontok rovására előnyt élveznek a gazdasági érdekek. Az informatikai tudás felértékelődése szintén az orvosszakmai tudást szorította háttérbe az ellenőrzés során, az egyik HBCs-szakértő ezt így jellemzi:

„Sajnos, az informatikával úgy járt az OEP, mint kisgyerek a játékaival. Megkapta a lehetőséget, és azt hiszi, hogy mindent így kell megoldani. Tehát ők azt hiszik, hogy ami a számítógépes adatbázisukba bekerül, az önmagában elég mindenféle ellenőrzésre és quality control-ra. És ez egy tragikus tévedés.” (Orvos, kórház-finanszírozási szakértő)

Az informatika térnyerését az orvosszakmai tudással szemben jól példázza az egyik kódolást végző osztályos orvos panasza. Ez az interjúrészlet a fals adatok gyártására is rávilágít (erről a „tudatosított tudáshiány” alfejezetben lesz szó bővebben).

„A legújabb jogszabály, a legújabb kitalációja az OEP-nek, hogy a beavatkozásoknál jelezni kell azt is – méghozzá kötelezően kitöltendő módon –, hogy a beavatkozás milyen jellegű volt – első élvonalbeli terápia, második vonalbeli terápia, palliatív terápia, mit tudom én micsoda még és reoperáció. Az OEP, amikor ezt kitalálta, arra gondolt, hogy az onkológiai kezeléseknél megpróbál valamilyen informatikai felügyeletet gyakorolni. Na most a beavatkozások döntő többsége itt a sebészetben, az „egyik se”, de ilyen rubrika nincs, viszont kötelezően ki kell tölteni.

K: És akkor mit ír be?

Orvos: Ami eszembe jut. Amilyen kedvem van, van amikor 1-s, 2-s, 3-as, 4-es, 5-ös, vagy 5-ös, 4-es, hogy színes legyen, ami eszembe jut, hadd örüljenek egy kicsit a fiúk. Úgyis értelmetlen az egész.” (Sebészorvos)

A rendszer folyamatos fejlesztésének három csatornája volt a HBCs bevezetések: az egyik a **konzultációk**, melynek során a felhasználók megoszthatták a konkrét kódolási problémákat, a másik a **szakmai szervezetek** (többnyire orvosi kollégiumok) ajánlásai, illetve véleményezései a besorolási változtatásokkal kapcsolatban, a harmadik pedig a **kódkarbantartás**, azaz a ráfordítási tanulmány óriási adatfelvételének periodikus ismétlése. Az OEP állítása szerint ők állandó kapcsolatban vannak szakmával, de ez nem a felhasználókkal folytatott *folyamatos és rendszeres* egyeztetés volt. A szereplők közötti konfliktusok éppen ezért éleződtek ki, mert a konzultáció mint színhely szűnt meg. Habár 1998-ban törvényrendelet írta elő a háromévenkénti kódkarbantartást, nem tért ki arra, hogy ezt hogyan kell lefolytatni. Olyan szabályozás pedig nem született, ami előírta volna a felhasználókat bevonó konzultációkat. A puha

szabályozás/szabályozáshiány eredményeképpen a különböző szakmai kollégiumok érdekérvényesítése befolyásolta leginkább a HBCs kódok alakulását, új eljárások bekerülését, elavultak megszüntetését.

Ténykérdés, hogy 1999 és 2008 között nem történt adatfelvételen alapuló kódkarbantartás. Ennek okáról nincs közszájon forgó, értelmező magyarázat, valószínűleg azért, mert a karbantartás elmaradása nem köthető konkrét személyhez vagy intézkedéshez. Kutatásunk során megpróbálunk utánajárni, hogy a törvényi szabályozás ellenére miért húzódott ilyen sokáig a karbantartás. Kérdésünkre kivétel nélkül minden szakértő úgy nyilatkozott, hogy tett lépéseket az ügyben, de a döntéshozói szinten nem történt előrelépés:

„[a kódkarbantartás fontossága] minden évben fölvetődött. Az OEP-ben évente, másfél évente változik a főigazgató, [...] az új főigazgatónak egyszer-kétszer ezt jeleztük, hümmögés-hámmogás, elment a minisztériumba, ott is hümmögés-hámmogás, és aztán mire valami történt volna, addigra vagy az OEP főigazgatót cserélték le, vagy a minisztert vagy az államtitkárt.” (Egészségközgazdász)

A tudás és a politika viszonyának egyik alapvető dilemmája, hogy a politika és a tudástermelés életciklusa nem vág egybe: a politika és a szakpolitika is négy-évente újraosztja a lapokat, míg az új tudástartalmak előállítás (előkészítés, kutatás, monitorozás, ellenőrzés stb.) sokszor jóval hosszabb időt vesz igénybe.

A hosszú kihagyás után 2008-ban elvégezték a kódkarbantartást, evvel kapcsolatban az OEP munkatársai hangsúlyozták, hogy szoros volt az együttműködés az orvosszakma képviselőivel, azonban az orvosok közül sokan jelezték fenntartásukat a karbantartás minőségét illetően, még akkor is, ha ők maguk is részesei voltak:

„[Az adatfelvétel] informatikai feldolgozása megtörtént és ennek most a szakmai kollégiumok általi ellenőrzése folyik, ami megint csak egy érdekes dolog, én is csinálom. Mert ugyanis mi a szent szart tudok én azon ellenőrizni? Mert, hogy rossz, azt tudom. [...] A nyár kellős közepén, amikor az emberek fele szabadságon van és nincs műtősnő, akit beállítsak a műtőasztal mellé, a betegek meg ott vannak sajnos, akkor egy embert kiemelni arra, hogy ezt csinálja, az nem működik. [...] És akkor még nem is beszéltünk a szezonális ingadozásról, mert ahhoz, hogy én a síbalesetet is, meg a gutaütést is fel tudjam mérni, ahhoz nyáron is, meg télen is kell felmérnem. Tehát módszertani hibák tömkelege rontotta el...” (Orvos, kórház-finanszírozási szakértő)

A szakmailag elismert kódkarbantartás hiányában a különböző betegségek gyógyításához tartozó pontértékek tehát egyre kevésbé tükrözték az adott beavatkozás valós költségét, vagyis a HBCs mint elméleti konstrukció és a felhasználás mint gyakorlati megvalósulás egyre kevésbé feleltethető meg egymásnak. Ezt több megkérdozett döntéshozó és szakértő kifogásolta:

„És azt gondolom, akár a HBCS-ről, akár bármiről beszélünk, hogy meg kell hozni egy szabályt és a plan – do – check – act ciklust tényleg végig kell csinálni. Ez a minőség-biztosítás ciklusa. Tehát tervezz, cselekedj, ellenőrizd és megint cselekedj. [...] Aki azt gondolja, hogy egy rendszert meg lehet csinálni húsz évre [előre], az mondjuk Svájcban él.” (Egészségügyi miniszter)

A korábban széles körű konszenzus övezte szabályozóeszközt innentől kezdve számos kritika éri mind a szakértők, mind a döntéshozók részéről. Az aktorok három fő csoportja, a kórházak, az auditáló cégek és a GYÓGYINFOK/OEP érdekei eredetileg is eltértek, azonban a kórházak és az auditáló cégek a kezdetektől közös célért küzdöttek: a bevételek növeléséért. Éppen ezért igyekeztek a kódolást a törvényesség határáig optimalizálni,¹⁰ amit az OEP csalásnak aposztrofált és igyekezett minden eszközával üldözni.

„Elképzelések megvalósításakor óriási eltérések lehetnek az eredeti ötlet és a végül abból kialakuló szakpolitika között. Ez az eredeti szándékoktól nagyban eltérő eredményhez vezethet, nem beszélve a szándékolatlan következményekről.” (Schmidt 2010: 6).

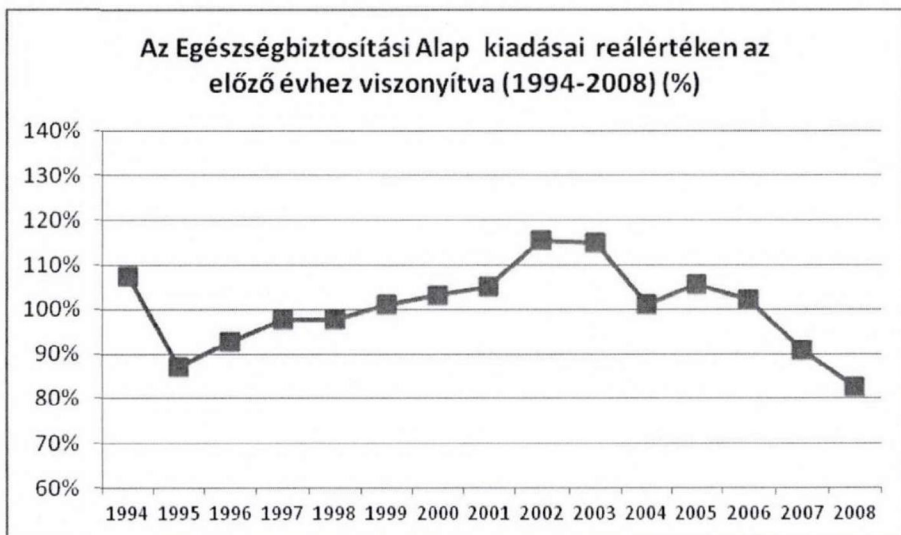
Ahogy a különböző szabályozóeszközökre jellemző, hogy nem szándékolt mellékhatásai lesznek (Schmidt 2010), a kórházak és az OEP közti macska-egér harc olyan hozadéka volt a szabályozóeszköznek, amire nem számítottak a tervezésekor. Mivel az OEP a csalás elleni hajtóvadászatot tűzte ki célul, háttérbe szorult a rendszer tökéletesítésének és valóság-hűségének igénye, és előtérbe került egy jól körülhatárolt költségvetési elvárás: nem lehet több pénzt költeni, mint amennyi van. Az OEP restriktíói ellenére a kórházak kiadása túllépte az erre szánt költségvetést, ennek hatására az infláció követésének elmaradásán túl, a HBCs-kódokat visszánormálták: ha az év végén például 5%-kal volt több a kiadás, mint a keret, akkor minden HBCs súlyértékét 5%-kal csökkentették. Ezt hívják *HBCs-kúszásnak* (Steinwald és Dummit 1989).

4.3.3. Romló gazdasági feltételek

A HBCs történetének ugyanakkor nagyon fontos eleme a közgazdasági helyzet alakulása, hiszen az egészségügyi kiadások világszerte növekvő tendenciát mutatnak, mindenhol egyre nehezebb az erőforrások előteremtése ezen a területen, Magyarországon ráadásul a 2006-os Konvergencia Program is rányomta bélyegét a szektor helyzetére, ahogy az A 2. ábrán látható.

¹⁰ A nehéz eseteket ellátó kórházak általában nem tudják a valóságot optimálisabban kódolni, míg az átlagos, vagy egyszerűbb esetek ellátói viszont igen, és így a zárt kasszából ez utóbbiak igazságtalanul többet emelhetnek ki a súlyosabb betegek rovására.

2. ábra. Az Egészségbiztosítási Alap kiadásai reálértéken az előző évihez viszonyítva (1994–2008) (%)



A gazdasági megszorítások alapvetően befolyásolták a HBCs-rendszer alakulását. Már nem az volt a cél, hogy a teljesítményhez kössék a finanszírozást, hanem hogy a meglévő költségvetésből valahogy kihozzák a többé-kevésbé működőképes kórházi ellátást. A megszorítások hatására a HBCs-alapú finanszírozást 2004-ben kiegészítették a Teljesítmény Volumen Korlát rendszerével (TVK): az összes teljesíthető súlyszám mennyiségét országosan és szolgáltatóként meghatározták és ha többet teljesít egy kórház, nem fizetik ki. Magyarán teljesítmény alapon történik a finanszírozás, egészen addig, amíg el nem éri a kiadás a keret értékét (a korlátot), mert annál nem fizet többet az OEP.¹¹ Ezzel leplezetlenül kimondták a teljesítményalapú finanszírozás feladását.

A történeteket úgy is értelmezhetjük, hogy a rendszer életbelépésével kialakuló érdekütköztetések újrarajzolták az eredeti erőviszonyokat a tudásformák között. Míg kezdetben a közgazdaságtani és orvosszakmai tudás egyenrangú volt, a túlköltés, majd a TVK következtében a közgazdaságtani (elsősorban pénzügyi) tudás előtérbe került, így a HBCs elmozdult az eredeti tudásalapról. Ennek legmarkánsabb következménye az lett, hogy míg korábban a teljesítmény határozta meg a finanszírozást, a pénzügyi korlát megjelenésével immár a finanszírozás határozza meg a teljesítményt.

¹¹ A TVK bevezetése fokozatosan történt.

4.4. Új tudások kialakulása: kódolás

Kutatásunk egyik kérdésfelvetése arra irányult, hogy miképpen hoz létre egy szabályozóeszköz újfajta tudást. Ebben az esetben a HBCs bevezetésével a kórházakban dolgozó orvosoknak a gyógyítás mellett meg kellett tanulniuk a kódolás elvégzését is. Ha egy kórház nem tudta vagy nem időben tudta megugrani ezt az akadályt, szembesülnie kellett ennek finansziális következményével: pénzkieséssel, vagy hogy ezt a feladatot jutalék fejében auditáló cégnek kell kiszervezni. Ez a forgatókönyv ráadásul akkor is érvényes, ha csak orvosszakmai tekintetben tanult meg az adott kórház orvosa kódolni, mert könnyen eshetett abba a hibába, hogy egyszerűen csak *logikusan* kódolt, nem *optimálisan*.

4.5. Ellenállás és a csalás mint tudás

Egy szabályozóeszközzel szemben az ellenállás számos formája képzelhető el: lehet explicit (kollektív, szervezett vagy egyéni) de lehet passzív is. Esetünkben az ellenállás explicit formái (pl. a kódolás szabotálása) nem jelentek meg annak ellenére, hogy a HBCs extra erőfeszítéseket igényelt a kórházaktól. Ugyanakkor kódolást végzők sokszor abba a problémába ütköztek, hogy egy-egy konkrét esetben nem tudtak megfelelően kódolni és nem volt olyan hivatalos fórum, ahol a kódolási problémákat jelezhatték és megvitathatták volna. Ezekben az esetekben többnyire szóltak a kórházvezetésnek és várták, hogy történjen valami, eközben pedig továbbra is gyártották a fals adatokat (mint korábbi példánkban a sebészeti beavatkozásokat onkológiaiként kategorizálták).

A kórházak részéről ugyanakkor a passzív ellenállás egyik formájának tekinthetjük a tényt, hogy az orvosi hivatáshoz képest az adminisztráció mindig is alsóbbrendű, lenézett feladat volt. Ez a rendszerváltás előtt is így volt, szinte mindenhol a fiatal orvosok vagy rezidensek kapták az ilyen feladatokat, sokszor anélkül, hogy értették volna, mi a célja.

„A fiatal orvosok a klinikán a 3K gyűlöletében éltek: KISZ, kávé, kód. A fiatal orvos dolga volt nálunk a kávéfőzés, mert a professzor úrnak nővér nem főzhetett kávé, nem iszik meg akármit, neki orvos kellett, hogy kávé főzzön és természetesen szintén ilyen aljamunka, a KISZ-titkárság is őt illette. A fiatal orvosnak volt a dolga az is, hogy ő kódolt minden ilyen szar papírt, amit ha valaki nagyfejű kitalált, hogy ki kell tölteni és kódolni kell, de nem mondták el, hogy mire való vagy minek, hanem töltsd ki.” (Egészségpolitikai szakértő)

Kollektív vagy szervezett ellenállásról azért sem beszélhetünk, mert a kórházak jól felfogott anyagi érdeke volt a megfelelő kódolás. A rendszer így a kezdetektől egyszerű logikát követett: nagyobb teljesítmény – több pénz. A HBCs kijátszása

azonban szintén az ellenállás egyik formája. A csalni tudás egyik első explicit formája a HBCs bevezetésének hajnalán megjelent szoftver volt, ami a kódolás algoritmusát megfordította, és azt számolta ki, milyen HBCs kódot kell megadni ahhoz, hogy a lehető legnagyobb bevétel származzon az adott beavatkozásokból. Ezt a programot, ami egyértelműen a rendszer kijátszására irányult és érdemtelen előnyhöz juttatta használóit, *Sámánnak* nevezték. Ugyanakkor az OEP szemében az auditáló cégek „optimális kódolása” is csalásnak minősült.

A racionális cselekvéseméletből következik az összefüggés, hogy ha a finanszírozási forma érdekeltté teszi a kórházakat, hogy a teljesítményüket jól kódolják, sőt nagyobbnak tüntessék fel a valóságosnál és nincsen visszatartó erő, például megfelelő ellenőrzés, ami ezt megakadályozná, akkor a kórházak számára a csalás lesz a racionális cselekvés. Hiába volna a kórházvezetésnek elvileg szakmai érdeke a pontos adatszolgáltatás, ez nem akadályozta meg őket a kódok csinosításában – ahogy egyik HBCs-szakértő, aki egyébként maga is főorvos, fogalmaz:

„[A kórházvezetők] azt hitték, hogy ha én egy kicsit csalogok, ügyesebben, mint a másik kórház, akkor hiába, hogy zárt a büdzsé, én egy kicsit többet fogok kapni, az a hülye meg kevesebbet.” (Orvos, kórház-finanszírozási szakértő)

Ezt a jelenséget szokták stadioneffektusnak nevezni: hogyha egy focimeccsen valaki feláll, hogy jobban lássa a gólt, a mögötte ülő nem lát, és ő is feláll és végül áll az egész stadion, de senki nem lát jobban. Ebben az esetben nem az a kérdés, hogy föláll-e az egész stadion, hanem hogy miként lehet mindenkit leültetni, vagyis ha egyszer elkezdődött a csalás, hogyan lehet megálljt parancsolni.

4.6. Tudatosított tudáshiány¹² és hibás adatok gyártása

Erőss Gábor (Erőss 2010) nyomán tudatosított tudáshiánynak nevezzük, amikor egy döntéshozó, kutató, érintett vagy bármilyen más aktor egy jól körülhatárolható tudás hiányában egy másikfajta tudással pótolja azt. Gyakori, hogy formális tudást (adat, statisztika) pótolnak nem formális tudással (pl. tapasztalati tudás).

A túlkódolással szemben bevezetett szankciókra olyan értelemben illik a fenti fogalom, hogy az eredeti tudásalapot (orvosi, gazdasági és informatikai tudás) mellőzve másik fajta tudásra épít, így hatása nem a szabályozóeszköz

¹² A KNOWandPOL kutatásban Erőss Gábor az eredeti kifejezést Merton nyomán *specified ignorance*-nek hívja.

javítása, a probléma eredetének feltárása és kijavítása, hanem afféle tüneti kezelés. Amikor az OEP észrevette, hogy egy adott kóddal visszaélnék, sok esetben nem orvosi, gazdasági és informatikai tudást mozgósítva szigorította az adott kód használatának lehetőségeit, hanem nem formális tudást alkalmazva megszüntették a „bűnös” kódot.

Ugyanakkor tudatos tudáshiány az is, amikor egy döntéshozó kezébe kerül egy szakmai anyag, amiről úgy dönt, nem fogja használni. Szinte minden megkérdezett szakértő említette valamilyen formában, hogy volt erre példa: szakmai anyagot juttattak el a döntéshozói szintre, de semmilyen visszajelzés nem érkezett. Leginkább a HBCs bevezetését megelőző szakmai fórum egyik résztvevőjének panasza példázza ezt:

„A HBCS-rendszerhez a rendes kettős könyvelés kell, ahol minden egyes költséget az adott költséghelyre lehet vetíteni. Ezt a szakmai fórum kimondta! Izé... papír a minisztériumba, fiók, kulcs, kulcs a Dunába... kész.” (Orvos, kórház-finanszírozási szakértő)

A példa is jól illusztrálja, hogy a közpolitika alakítása során a tudást nagyon sok esetben legitimációs céllal használják, és azokban az esetekben, amikor – az akár általuk megrendelt – kutatás vagy szakmai fórum nem arra az eredményre jut, amire számítanak, és ami a legitimáláshoz szükséges lenne, egyszerűen nem vesznek róla tudomást.

A harmadik fontos terület ennek kapcsán a megkérdőjelezhető adatok előállítása. A HBCs kifejlesztésének alapját a precíz adatgyűjtés jelentette. Mivel a cél a minőségbiztosítás volt, a fejlesztőket megbízható adatbázisok készítése motiválta. Abban a pillanatban, ahogy a közgazdaságtani tudás színre lépett és az eszközt finanszírozási célra kezdték használni, ráadásul a motivációt is ehhez kötötték, a gazdasági előnyszerzés felülírta a megbízható adatok szolgáltatásának fontosságát.

„Ha megnézik a szülést, akkor egyetlen egy hihető adat nincs ott, mert papíron alig van egészséges szülés, mert amire lehet, ráfognak, hogy patológiás, de hát így kapott érte kétszer annyi pénzt a kórház. Na most hazugságra kényszeríti rá ez a hiányrendszer az orvosokat vagy az orvosmenedzsereket, amit el se tudok ítélni ugyanakkor, mert nem haza viszi ezt a pénzt, hanem megpróbálta a kórházat valamilyen módon fenntartani, mert egyébként alulfinanszírozott a rendszer. Ezért aztán az OEP-nél lévő adatokat mindenki úgy tekinti, mint Magyarország egészségről vagy betegségről való teljesen torz és hamis adathalmazt.” (Orvos, orvostudományi egyetemi felső vezető)

Ezt a problémát elsősorban az enyhíthette volna, ha a kórházak motiváltak lettek volna abban, hogy pontos adatokat szolgáltatassanak.

4.7. A szabályozóeszköz létrehozza a szabályhoz való alkalmazkodás tudását

Ahogy az előszóban is írtuk, az intézményirányítás irodalma kétféle szabályozóeszközt különböztet meg, amellyel előidézhető az önszabályozás:

Teljesítménymérés két fajtája	
Motivációs	Információs
A mérés jutalmazási vagy szankcionálási céllal, azt feltételezve, hogy ezáltal a működés javulni fog.	A mérés információszerzésre, pontosításra azaz a céllal, hogy javítsák a működést.

A szabályozóeszköz két típusa közül a HBCs *motivációs* indíttatású, azaz az eszközt jutalmazási-szankcionálási céllal hozták létre, hiszen a finanszírozást összekapcsolták a teljesítménnyel. A motivációs szabályozóeszköz alkalmazásakor azonban azzal a nem szándékolt következménnyel kell számolni, hogy a mérés maga válhat céllá.¹³ Jól érzékelteti ezt Vaszilij Alexejev súlyemelő esetéről szóló anekdota, akit avval motiváltak, hogy minden esetben amikor megdöntötte a világcúcsot, pénzjutalmat kapott, így Vaszilij nem arra törekedett, hogy a lehető legjobb eredményt érje el, hanem hogy minden versenyen épphogy csak megdöntse a világcúcsot.

Mivel a szabályozóeszköz által meghatározott szempontok jelentik a jutalmazás-szankcionálás alapját, az intézmény működésének feltételeit ez határozza meg, így az ezeknek való megfelelés válik az elsődleges szemponttá. A mérésnek való megfelelés kényszerét jól láthattuk a HBCs esetében is, amikor a pontszámok maximalizálása vált a legfontosabb szemponttá. Paton szerint ez odavezet, hogy „a szervezetek többet foglalkoznak azzal, hogy a teljesítménymérésnek megfeleljenek, mint a teljesítménnyel magával” (Paton 2003). A HBCs esetében pontosan ezt fogalmazta meg egy érintett is:

„Sajnos, a kódolással többet lehet javítani a finanszírozáson, mint a beteg tisztességes ellátásával. Ez végig nagyon nagy problémája volt a rendszernek, hogy aki jól kódolt, az több pénzt kapott, mint aki jól teljesített.” (Államtitkár)

Az történik tehát, hogy a szabályozóeszköz megalkotásakor mindazokat az indikátorokat igyekeznek meghatározni, amellyel mérhető és ellenőrizhető

¹³ Nem csak a társadalom szabályozására irányuló eszközök, befolyásolják a szabályozottakat (eredeti céljuktól függetlenül), hanem a természettudományos méréseknél is a mérési módszerek többsége befolyásolja a mérés tárgyát (gondoljunk csak arra, hogy folyadékba mártott lakmuspapír kémiai összetétele befolyásolja a folyadék pH-ját), a mérés maga ugyanis társadalmi konstrukció.

az intézmény/szervezet működésének színvonala/hatékonyága. Abban a pillanatban azonban, amikor ezek az indikátorok kiválasztásra kerülnek, már önálló „mérőpontokként” szerepelnek az intézmény működésében, szinte önálló életre kelnek. Ettől kezdve az indikátornak való megfelelés a cél (Newman és Clarke 2009). Az intézmény tevékenységének komplexitása fragmentálódik, mert kiemelkednek bizonyos szempontok, amiket a mérőeszköz mér és éppen attól, hogy ezek kiemelt figyelmet kapnak, az eredeti cél háttérbe szorul. Az ilyenkor bekövetkező változást nevezik a *teljesítménymérés zavarának*. Ilyenkor „a mérőeszköz olyan viselkedést vált ki, amely a szervezet érdekeivel éppen ellentétes. Bizonyos mérési értékek esetleg javulhatnak, de a teljesítmény maga, ami valójában a lényeg lenne, romlik” (Spitzer 2007). Ha kiragadjuk azt a pillanatot a HBCs történetéből, amikor a teljesítménypörgetés túllépte a költségvetés kereteit, és az OEP minden eszközével ezt próbálta megfékezni (lásd HBCs-kódok megszüntetése egy tollvonással), olyan rendszer képe vetül fel, amelyikben egyik szereplő sem az eredeti céloknak megfelelően cselekszik, és már régen nem a valós teljesítményen alapuló finanszírozás a cél: a kórház nem a valóságnak megfelelően jelent és az OEP-nek nem a rendszer fejlesztése a célja, hanem a tűzoltás.¹⁴

Érdekes lehet számunkra, hogy a KNOWandPOL kutatás más tudásalapú szabályozóeszközöket bemutató esettanulmányaiban miként jelenik meg ez a probléma. Szinte minden esetben felmerül a mérésnek való megfelelés kérdése, viszont számos esettanulmány foglalkozik azzal, hogy a problémát már a közpolitikai folyamat kezdetétől igyekeztek tudatosan kezelni – ellentétben a HBCs esetével, ahol a tervezéskor nem kapott hangsúlyt az eszköz okozta hátrányok folyamatos követése és kiküszöbölése. A skót lelkiegészség-politikai folyamatban például már az indikátorok megalkotását is közösen végezték a közpolitikai folyamatban résztvevők. Paton kutatásai is azt igazolták, hogy a „különböző teljesítménymérési eszközök akkor vezettek leginkább teljesítményjavuláshoz, ha már a kialakításuk során bevonták az érintetteket és a számukra érthető és értelmezhető nyelven íródott, ezáltal magukénak érezhették azt. Ilyenkor az érintettek segíthetnek az eszköz különböző körülményekre való alkalmazásában.” (Paton 2003, 107) Míg a HBCs esetében a kialakítás és a bevezetés során az érintetteket informálták és befolyásolhatták az eszközt, a konzultációk megszűntekor elhalt a visszacsatolás lehetősége, vagyis a különböző körülményekre alkalmazásba már nem vonták be az érintetteket:

¹⁴ „Ne feledjük Horn Gyulát, mint kormányfőt és pártelnököt, aki az első kórházcsődnél [Szolnok] zsebből kifizette az adósságot, és ezután minden kórházigazgató számára világossá vált, hogy a túllépés a jó lépés, hiába hogy a fedezetlen kötelezettségvállalás tulajdonképpen jogszabályellenes...” (Orvos, kórház-financezírozási szakértő)

„Tudja, az a nagy különbség a szálloda és a kórház között, hogy a szálloda maga mondja meg az árat, maga határozza meg, hogy azért mit ad. Az egészségügyben pedig a kormány határoz meg mindent, énnekem nulla mozgásterem van, amikor alkalmazkodni akarok a rendszerhez. Egyetlen egy mozgásterem van, hogy a betegnek egyre kevesebbet adok, és hogy a béreket leviszem a lehetséges minimumra, és ez már rég megtörtént.” (Orvos, kórház-finanszírozási szakértő)

Egy másik megoldás a szabályozóeszköz által kialakult csapdahelyzet javítására, ha a szabályozóeszközt egyre komplexebbé tesszük. Ezt általánosabban megfogalmazva, egy eszközben azok a szempontok válnak fontossá, amik megragadhatók, számszerűsíthetők, számonkérhetők, felsorolhatóak. Ha kiemeljük ezeket a szempontokat, a valóság komplexitását redukáljuk. Az ezzel járó információvesztéséget pedig úgy lehet csökkenteni, hogy a korábban nem mérhető, számszerűsíthető stb. aspektusokat – kreatív módszerekkel – mérhetővé tesszük. A skót esettanulmány (hivatkozás) rámutat ennek jelentőségére, illetve arra, hogy a fejlesztésekbe is bevonták az érintetteket: a közös bizalmon alapuló együttműködést alakítva ki. Mindeközben szem előtt tartották az átfogó célt, amit a közpolitikai folyamat kezdetén kitűztek maguk elé: „igyekeztünk az indikátorokat intelligens módon használni, mindig arra fókuszáltunk, hogy mi a valódi cél, ami el akarunk érni, hogy ne csak az eszköz által támasztott elvárásoknak akarjunk megfelelni” – írják a skót esettanulmányban (Smith-Merry és tsai. 2010). Vannak tehát kiküszöbölhetetlen problémák, amelyekkel leginkább azt lehet tenni, hogy folyamatosan szem előtt tartjuk: a tehetetlenséget tudatossággal kompenzálhatjuk.

A motivációs szabályozóeszköz keltette csapdahelyzet kivédésének másik eszköze, ha motivációs helyett információs eszközt alkalmaz a politika, melynek során önszabályozó folyamat indul el. Az információs szabályozóeszköz célja információszerzés, azzal a szándékkal, hogy annak birtokában és a közös cél ismeretében az intézmények/szervezetek önszántukból, saját érdekükből javítsák a működést.

A HBCs az eredeti koncepció szerint tökéletesen megfelelt volna arra, hogy információs szabályozóeszközként alkalmazzák. Eredetileg a HBCs-t (és az amerikai DRG-t is) orvosszakmai szempontokat leíró, csoportosító eszköznek szánták, mely a jelentett adatok alapján az összehasonlíthatóságot is biztosítja szakmánként, illetve intézményekként, így motiválva a teljesítmény javítását. Ez a HBCs esetében azt jelentené, hogy kihasználva a szolgáltatott adatok részletgazdagságát, a korábbiaknál finomabb indikátorok bevonásával (nem csak pl. halálozási arány), az intézmények összehasonlíthatósága érdekeltté tenné mind a kórházakat, mind az ott dolgozókat, hogy érdekközösségben javítsák a működést, hiszen ez mindenki számára presztízsnövekedéssel járna. A HBCs

továbbá az összegyűjtött tudás elérhetővé tételével úgy is javíthatná az ellátást, ha hozzáférhető lenne a betegek kórtörténete: az OEP-nél létező adatállományból automatikusan átkerülnének a lakosok korábban megállapított kórisméi a kezelőorvos képernyőjére, amikor a központi rendszerben ellenőrzik a TAJ számot. Ezeket az információs szabályozási lehetőségeket azonban a HBCs esetében nem aknázták ki.

A korábban bemutatott skót esettanulmány esetében (Smith-Merry és tsai. 2010.) azonban megtörtént az információs motiváció. Azért is lehetett eredményes a fenti lelkiegészség-politikai folyamatban használt stratégia, mert az érintettek már az előkészítés szakaszában megismerkedtek a szemlélettel, amelynek meghonosítására a közpolitikai folyamat irányult, és már ekkor megkezdődhetett a lassú folyamat, amely átalakította a szereplők által képviselt tudásmezőt. „Egy indikátor új tudást generál azáltal, hogy olyan területre irányítja a figyelmet, amit azelőtt figyelmen kívül hagytak” (Smith-Merry és tsai. 2010: 36). Ez a példa is mutatja, hogy a motivációs és információs típus többnyire nem független egymástól, megjelennek egyazon közpolitikai folyamatban. A szabályozóeszköz információs típusa az önszabályozás leg-tökéletesebb formája. A szabályozásnak ez a módja egyszerre tekinthető a konszenzusban létrejött, közösen „kialkudott” cél megvalósításának, vagy a hatalom leg-tökéletesebb megnyilvánulásának. A szociálpszichológiából ismert tény, hogy az énkép kialakításában hangsúlyos a csoporthoz tartozás, hiszen a csoporttagság számos információt ad saját magunkról, hogy meghatározzuk, kik is vagyunk (Mead 1970). Több klasszikus kísérlet bizonyítja,¹⁵ hogy a csoportban az interakció során a csoporttagok érzelmei, gondolatai és tettei egymáshoz közelítenek, végül konszenzust alakítanak ki. Ha az egyén a csoport tagja, elfogadja a csoportnormát, ez pedig erősen visszahat az egyén cselekvésére, akár olyan formában, hogy szabadon válaszott viselkedésként,

¹⁵ Muzafer Sherif 1936-ban demonstrálta a társas befolyás hatását az egyén vélekedésére. Kísérleti személyeit egy sötét szobába ültette, ahol fénypontot láttak mozogni, eltűnni, majd újra felvillanni. A fény azonban ún. autokinetikus hatás volt, vagyis optikai illúzió. A feladat így nem egyértelműen megoldható, a kísérleti alanyok becslései nagy szórást mutattak, amikor külön-külön kérdezték őket, becsülik meg, mennyit mozgott a fénypont. Amint azonban kisebb, majd egyre nagyobb csoportban kérdezték meg őket, a válaszok – egymás hatására – közelítettek egymáshoz (Sherif 1936).

Solomon Asch 1951-ben bizonyította, hogy az embert akkor is befolyásolja a csoport, ha a döntés teljesen egyértelmű. Kísérletében kivetített egy vonalat, majd három különböző hosszúságú vonal közül a kísérleti személynek ki kellett választania, hogy melyik hosszú-ez-ez az elsővel. A válaszadás rendkívül egyértelmű volt, azonban két beavatott személy társaságában, akik nyilvánvalóan rossz választ mondtak, a kísérleti személyek megdöbbentő módon az esetek harmadában konformak voltak a hibás konszenzussal (Asch 1955).

vagyis *intrinsic motivációként* (Harackiewicz 1979) élheti meg azt. A *tervezett viselkedés elmélete* (Ajezn és Fixhbein 1977, 1980) szerint ráadásul a normák éppen azokat a viselkedéseket befolyásolják leginkább, amelyeket az emberek érzésük szerint maguk kontrollálnak. Erre a jelenségre utal Jacobs és Manzi, amikor azt írják, „egy szervezetben az önkontroll a hatalom egyik legfontosabb indikátora. A hatalom a foucault-i interiorizáció során az önkéntes engedelmességben jelenik meg. Az egyének és csoportok önként és dalolva hozzájárulnak az ellenőrzéshez, felügyelethez és büntetéshez, ha elkötelezettek a szervezet céljai iránt.” (Jacobs és Manzi 2000: 88)

3. ábra. A szabályozóeszköz típusainak és jellemzőinek összefoglalása



A HBCs példája jól illusztrálta, hogy a szabályozóeszköz motivációs típusa hogyan vezet diszfunkciókhoz. Idesorolhatjuk az információs bundába bújó motivációs esetet, mint általában minden rangsorolást, ahol az embert cselekvésre készíti a rangsorban elfoglalt helye, hiszen ez pszichológiai motiváció, amely ugyanúgy előidézheti a mérésnek való megfelelés diszfunkcióját. Ezzel szemben a meggyezésalapú információs típus általában valós teljesítményjavulást idéz elő, azonban reflektálni kell a hiányosságaira, korlátaira, ami általában úgy jelenik meg, hogy csak az számít, ami mérhető.

5. KONKLÚZIÓ

A Homogén Betegcsoportok rendszerét a hetvenes években kezdték fejleszteni a szekszárdi kórházban, 1986-ban hivatalosan is felkérést kaptak az Egészségügyi Minisztériumtól a szabályozóeszköz kifejlesztésére – innentől nevezzük HBCs-nek. A mai napig is érvényben lévő eszköz ugyanakkor 2004-ben vesztett jelentőségéből, mivel bevezették a Teljesítmény Volumen Korlátot, amely a teljesítmény alapú finanszírozást szigorúan egy felső korlát alá szorította.

A HBCs története egy amerikai jó gyakorlat¹⁶ és a helyi igény összetalálkozásával kezdődött és hamarosan széles körű támogatottságnak örvendett, mivel tökéletesen összhangban állt a rendszerváltás célkitűzéseivel és az elszámoltathatóság nemzetközi közpolitikai trendjével. A HBCs azt a meritokratikus illúziót keltette, hogy a több és jobb munkának meg lesz a jutalma. A szabályozóeszköz kialakulását tipikus alulról induló kezdeményezésnek tekinthetjük, hiszen szakemberek kezdtek egy egészségügyi szabályozóeszközt kidolgozni. A HBCs bevezetése után hamar világossá vált, hogy az eszközt az érdekek és elvárások hálójában nem feltétlenül úgy használták, ahogy azt a megalkotói eredetileg elképzelték (teljesítménytúlpörgetés, kódolási trükkök stb). Onnantól kezdve, hogy a rendszerváltás után hivatalos szabályozóeszközzé vált, átvette a felülről lefele irányuló szabályozás jellemzőit. A kódolással való visszaélésre adott reakciókat ráadásul a hagyományos bürokratikus tárházból merítették (lásd a felmerülő problémák megoldása egyetlen tollvonással), ezzel viszont elvesztette a legitimitást, amit a posztbürokratikus voltából fakadó konszenzualitás jelentett. Így a HBCs már szinte semmilyen formában nem emlékeztetett posztbürokratikus szabályozóeszközzé, helyette – különösen a teljesítményvolumen korlát bevezetésével – teljesen központivá vált a szabályozás.

A HBCs története szemléletesen bemutatja, hogy bár egy eszközről beszélünk, ez nem egy változatlan formát megőrző tárgy, hiszen a körülmények hatására folyamatosan alakul. A szabályozóeszköz dinamikájának bemutatására azért is volt ideális a HBCs, mert a szakpolitika új tudásalapokra helyezésének korszakában került bevezetésre, amikor a racionális tudásnak és a pontos adatso-roknak kiemelt jelentősége volt. A HBCs-nek ez a korszaka a tudás és politika egyesüléséről szólt, az eszköz bevezetésével azonban, ahogy az esettanulmány rámutatott, az eredeti tudástartalmak és a politikai szándék egyre távolabb került egymástól. A szabályozóeszköz használatával nem szándékolt következményként új tudások jelentek meg: a kódolni tudás és a rendszer kijátszásáról szerzett tudás. Fontos megjegyezni, hogy ezek a tudások azért juthattak érdeműknél nagyobb szerephez, mert kihasználhattak egy tudáshiányt, az ellenőrzés hiányát. Ugyanakkor a döntéshozói oldalon a tudáshiányt – formális tudás, pl. kódkarbantartás hiányában – olyan eszközökkel pótolták, amelyek eltértek az eredeti tudásalaptól. Természetesen nem azt állítjuk, hogy a megváltozott szabályozóeszköznek ne lett volna tudásalapja, de a tudományos és formálisan rögzített orvosi-gazdasági-informatikai tudás egyenrangúsága megbomlott azáltal, hogy közgazdasági, mégpedig szinte kizárólag fiskális szempontok váltak

¹⁶ Az azóta sokat kritizált amerikai DRG rendszer a 1986-ban, amikor a magyar fejlesztők megismerték, közpolitikai értelemben jó gyakorlatnak számított.

a szabályozás első számú mozgatórugójává. Ezt a metamorfózist kétségtelenül előidézte az is, hogy a szabályozóeszköz motivációs alapjává kizárólag a finanszírozás vált. Amit tehát az egész rendszer legnagyobb előnyének gondoltak a kidolgozásokkor, hogy a teljesítményt a finanszírozással motiválják, végül az ellentétébe fordult: a finanszírozás lett a motiváció.

A HBCs-rendszernek nem csupán az egészségfinanszírozásban betöltött jelentősége változott meg az idők folyamán, hanem a háttérben álló tudáskészlet és a kitűzött cél is. Ahogy a tudástartalmak hangsúlya megváltozott, úgy az eszköz által képviselt szemlélet is átalakult teljesítményalapú finanszírozásból finanszírozás alapú teljesítménnyé.

Felhasznált szakirodalom

- Solomon E. Asch: „Studies of independence and conformity: A minority of one against a unanimous majority”. *Psychology Monographs*, 1955:70, 1–70. p.
- Besorolási Kézikönyv a homogén betegcsoportok képzéséhez. Internetes elérés: http://www.gyogyinfok.hu/magyar/fekvo/hbcs50/konyv/aktualis/hbcs50_kezikonyv.pdf.
- Bajomi Iván, Berényi Eszter, Eröss Gábor, Fernezelyi Bori, Koltai Júlia, Levendel Sára, Neumann Eszter és Vida Júlia: *Knowledge and Policy: an inseparable couple*. KNOWandPOL kutatás, összefoglaló jelentés, Internetes elérés: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o2.integration.bajomi_al-2.pdf.
- Catherine Dupré: *Importing the law in post-communist transitions: the Hungarian Constitutional Court and the right to human dignity*. Portland: Hart Publishing, 2003.
- Eröss Gábor, Oblath Márton, Kende Anna, Berkovits Balázs, Mund Katalin, Dávid Beáta és Gárdos Judit: *The social and cognitive mapping of policy – Unhealthy data, competing sciences*. Kutatási jelentés, magyar egészségügyi kutatócsoport, 2007. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryhealth.pdf>.
- Fernezelyi Bori és Eröss Gábor: *Lost in Translation: From WHO Mental Health Policy to a non-Reform of Psychiatric Institutions*. KNOWandPOL magyar egészségügyi kutatási jelentés, 2009. Internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/who.wp12.hungary.pdf>.
- Gaál Péter: *Health Care Systems in Transition: Hungary*. Koppenhága: WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004. Internetes elérés: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/80783/E84926.pdf.
- Linn Haney: *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- Keith Jacobs és Tony Manzi: „Performance indicators and social constructivism: conflict and control in housing management”. *Critical Social Policy*, 2000. 20(1): 85–103.
- Eric Mangez: „Knowledge economy, knowledge policy and knowledge regimes”. In Bernard Delvaux és Eric Mangez: *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*, KNOWandPOL szakirodalmi összefoglaló, 2008. Internetes elérés: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/literature_sythesis_final_version_english.pdf.

- Margaret Mead: *A pszichikum én és a társadalom*. Budapest: Gondolat Kiadó, 1970.
- Janet Newman és John Clarke: *Publics, Politics and Power: Remaking the public in public services*. London: Sage, 2009.
- Orosz Éva: *Félúton vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái*. Budapest: Egészséges Magyarországért Egyesület, 2001.
- Rob Paton: *Managing and Measuring Social Enterprises*. London: Sage Publications Ltd., 2003.
- Lester M. Salamon (szerk.): *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Viven A. Schmidt: *Speaking of Change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation*. Keynote előadás az 5. Interpretív Közpolitika-elemzés konferencián, Grenoble 2010. június 23–25.
- Muzafer Sherif: *The psychology of social norms*. New York: Harper, 1936.
- Jennifer Smith-Merry, Richard Freeman, és Steve Sturdy: „Towards A Mentally Flourishing Scotland: Consultation process as public action”. KNOWandPOL kutatási jelentés, 2009.
- Dean R. Spitzer: *Transforming Performance Measurement: Rethinking the Way We Measure and Drive Organizational Success*, New York: Amacom, 2007.
- Sabina Stan: „Transparency: Seeing, counting and experiencing the system”. *Anthropologica*, 49, 2007. 257–273. p.
- Bruce Steinwald és Laura A. Dummit: „Hospital case-mix change: sicker patients or DRG creep?” *Health Affairs*, 1989. 8 (2), 35–47. p.
- Gitte Wind: „Negotiated interactive observation: Doing fieldwork in hospital settings”. *Anthropology & Medicine*, 2008. 15 (2), 79–89. p.

FÜGGELÉK

Válogatott bibliográfia

- Julia Abelson, Pierre-Gelmer Forest, John Eyles, Patricia Smith, Elisabeth Martin és Francois-Pierre Gauvin: „Deliberations About Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes”. *Social Science & Medicine*, 2003. 57, 239–251. p.
- Angelusz Róbert: *A láthatóság görbe tükrői. Társadalomoptikai tanulmányok*. Budapest: Új Mandátum, 2000.
- Bajomi Iván: „A kierleletlen oktatásügyi változások egy némely ellenszere.” *Educatio*, 2001/1. 31–48. p.
- Stephen J. Ball: „Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy”. *Comparative Education*, 34, 2, 1998. 20. különszám: *Comparative Perspective in Education Policy*, 119–130 p.
- Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones: „Agenda Dynamics and Policy Subsystems.” *The Journal of Politics*, 1991. 53 (4): 1044–1074. p.
- Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones (szerk.): *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- Peter Berger és Thomas Luckmann: *A valóság társadalmi felépítése*. Budapest: Jósöveg Kiadó, 1998.
- Peter Biegelbauer: *One Hundred and Thirty Years of Catching Up with the West*. Ashgate, Aldershot, 2000.
- Pierre Bourdieu: *A gyakorlat elméletének vázlata*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2009.
- Pierre Bourdieu: „Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l’efficacité politique”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 38, 1981. 71–73 p.
- Pierre Bourdieu: „La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36/37, 1981. 3–24 p.
- Sonja Bugdahn: „Of Europeanization and domestication: the implementation of the Environmental Information Directive in Ireland, Great Britain and Germany”. *Journal of European Public Policy*, 2005. 12 (1), 177–199 p.
- John L. Campbell: „Ideas, politics and public policy”. *Annual Review of Sociology*, 2002, 28, 21–38. p.
- John Clarke: „Governance Puzzles”. In Leslie Budd és Lisa Harris (szerk.): *eGovernance: Managing or Governing?* London: Routledge, 2007.
- Jacques Commaille: „Sociologie de l’action publique”. In Boussaguet, L., Jacquot, S., and Ravinet, P. (eds.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po Les Presses, 2004. 413–421. p.

- Csepeli György és Wessely Anna: „A közép-európai szociológia kognitív esélye”. *Replika*, 1992. május, 1–7. p.
- Gil Eyal és Larissa Buchholz: „From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Public Interventions”. *Annual Review of Sociology*, 2010. 36. 117–137. p.
- Frank Fischer: *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Frank Fischer: *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Michel Foucault: *The Archeology of Knowledge*. Routledge, 1989.
- Michel Foucault: A „kormányozhatóság”. In uő: *A fantasztikus könyvtár*. Budapest: Pallas Studio-Attraktor Kft., 1998. 106–123. p.
- Richard Freeman: „What is Translation?”. *Evidence & Policy*, 2009. 5 (4), 429–447. p.
- Richard Freeman: „Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning”. In *Administration & Society*, 2007. 39. 476–496. p.
- Richard Freeman és Steve Sturdy: „Knowledge in policy: embodied, inscribed, enacted” Kézirat, 2011.
- Martin Fuchs: „Reaching out, or, Nobody exist in one context only. Society as translation”. *Translation Studies*. 2009. 2 (1), 21–40. p.
- Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, Martin Trow: *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage, 1994.
- Sotiria Grek és Jenny Ozga: *Governing by Numbers? Shaping Education through Data*. CES briefing, 2008. Internetes elérés: <http://www.ces.ed.ac.uk/PDF%20Files/Brief044.pdf>.
- Marteen A. Hajer és Hendrik Wagenaar (szerk.): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Halász Gábor: „Kutatás, politika, szakértő”. *Educatio*, 2001/1. 110–124. p.
- Peter A. Hall: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics*, 1993. 25, 3, 275–296. p.
- Sven Hemlin, Carl Martin Allwood és Ben R. Martin (szerk.): *Creative Knowledge Environments. The Influences on Creativity in Research and Innovation*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2004.
- Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Peterson és Trevor Pinch: *Handbook of science and technology studies*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.
- Georg Kärtner: *Wissenschaft und Öffentlichkeit*. Kümmerle Verlag, Göppingen, 1972.
- John W. Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. kiadás. New York: HarperCollins, 1995.
- Pierre Lascoumes és Patrick Le Galès (szerk.): *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- Pierre Lascoumes és Patrick Le Galès: *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin, 2007.
- Pierre Lascoumes és Patrick Le Galès: „Understanding Public Policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2007. 20 (1), 1–21. p.

- Bruno Latour: „On Recalling ANT”. In John Law, J. és John Hassard, J. (szerk.): *Actor Network Theory and After*. Oxford: Blackwell, 2004. 15–25. p.
- Lendvai Noemi és Paul Stubbs: „Policies as translation: situating transnational social policies”. In: Susan M. Hodgson és Zoe Irving (szerk.) *Policy Reconsidered: Meanings, politics and practices*. Bristol: The Policy Press, 2007. 173–191. p.
- Sabine Maasen és Peter Weingart (szerk.): „Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making.” *Sociology of the Sciences Yearbook*, 24. 2005.
- John B. Miner: *Organizational Behaviour. Performance and Productivity*. Random House, Toronto, 1988.
- Peter Muller: „L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique”. *Revue française de science politique*, 2000. 50 (2), 189–207. p.
- Armin Nassehi: *Der soziologische Diskurs der Moderne*. Suhrkamp. Frankfurt a. Main, 2009.
- Armin Nassehi (Hg.): *Kursbuch 170: Krisen lieben*. Murmann Verlag, 2012. Janet Newman és John Clarke: *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London: Sage, 2009.
- Ikujiro Nonaka és Hirotaka Takeuchi: *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Rob Paton: *Managing and Measuring Social Enterprises*. London: Sage Publications, 2003.
- Michael Polanyi: *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press, 1958. Magyarul: Polányi Mihály: *Személyes tudás. Úton egy anti-kritikai filozófia felé*. Budapest: Atlantisz, 1994.
- Nicholas Rose: *Powers of Freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999.
- Nicholas Rose: „Government, authority and expertise in advanced liberalism.” *Economy and Society*, 2005. 22 (3), 283–299. p.
- Setényi János: „Politika és oktatáskutatás Magyarországon”. *Educatio*, 2001/1. 3–14. p.
- Paul A. Sabatier és Henk C. Jenkins-Smith: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Lester M. Salamon (szerk.): *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Vivien A. Schmidt: *Speaking of Change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation*. Keynote előadás az 5. Nemzetközi Interpretív Közpolitikaelemzés Konferencián, Grenoble, 2010. június 23–25.
- James A. Smith: *The Idea Brokers: Think tanks and the Rise of the New Policy Elites*. New York: MacMillan, 1991.
- Nico Stehr: *The Fragility of Modern Societies. Knowledge and Risk in the Information Age*. Sage, 2001.
- Sabina Stan: „Transparency: Seeing, counting and experiencing the system”. *Anthropologica* 2007. 49, 257–273. p.
- Gita Steiner-Khamsi (szerk.): *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, 2004.

- Szívós Mihály: *A személyes és a hallgatólagos tudás elmélete. Előzmények, keletkezéstörténet és új távlatok*. Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas, Budapest, 2005.
- Tamás Pál: „Kutatási brókerek: Társadalomtudományi szakértés és az új tudáspolitiká”. *Magyar Tudomány*, 2005/11.
- Jean-Claude Thoenig: „Politiques publiques”. In L. Boussaguet, S. Jacquot, és P. Ravinet (szerk.): *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Sciences-Po Les Presses, 2005. 326–333. p.
- Peter Weingart: „Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics”. *Science and Public Policy*, 1999. 26 (3), 151–162. p.

KNOWANDPOL KUTATÓCSOPORTOK

Magyar egészségügyi kutatócsoport

(MTA Szociológiai Kutatóintézet)

A kutatócsoport tagjai: Erőss Gábor (kutatásvezető), Berkovits Balázs, Dávid Beáta, Fernezelyi Bori, Levendel Sára, Mund Katalin, Oblath Márton, valamint Gárdos Judit, Kende Anna és Koltai Júlia.

KUTATÁSI JELENTÉSEK

Erőss Gábor, Oblath Márton, Kende Anna, Berkovits Balázs, Mund Katalin, Dávid Bea és Gárdos Judit: *Unhealthy data, competing sciences: The social and cognitive mapping of a policy*.2008. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryhealth.pdf>.

Erőss Gábor, Kende Anna és Oblath Márton, Berkovits Balázs, Levendel Sára, Koltai Júlia, Dávid Bea, Fernezelyi Bori, Gárdos Judit: *All against misdiagnosis. Sociologists, neurologists, economists, psychologists and special educators for inclusion*. 2009. <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryhealth.pdf>.

Erőss Gábor, Dávid Bea és Koltai Júlia, Fernezelyi Bori, Levendel Sára, Gárdos Judit, Schutzmann Réka, Töri Dániel, valamint Tamási Péter: *They had a dream. Making health care providers accountable. Or not. Hungarian hospitals at the crossroad of knowledges and policies*. Kutatási jelentés, 2010. <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.hungaryhealth.pdf>

Fernezelyi Bori és Erőss Gábor: *Lost in Translation: From WHO Mental Health Policy to a non-Reform of Psychiatric Institutions*. Átvétel, értelmezés, átértelmezés - nemzetközi ajánlás a magyar egészségügyben.3. részkutatás. 2009. <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/who.wp12.hungary.pdf>.

Erőss Gábor, Fernezelyi Bori, Koltai Júlia és Levendel Sára, valamint Gárdos Judit, Dávid Bea és Tamási Péter: *From the Engagement to the Divorce of Knowledge and Policy. DRG: a knowledge-based regulatory instrument in the Hungarian health sector*. 2010. A tudás és közpolitika összekapcsolódása és szétválása. A HBCs mint tudásalapú szabályozóeszköz a magyar egészségügyi szektorban.<http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o32.hungaryhealth.pdf>.

VÁLOGATOTT PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Berkovits Balázs és Oblath Márton: „Ki nevel a végén? Rendszerváltás és az »értelmi fogyatékoság« diskurzusai”. *Anblokk*, 2008/1–2. 29–42. p.

Erőss Gábor: „Ignoranz, die Wissen erzeugt. „Spezifiziertes Nichtwissen” und Wissensersatzmechanismen im Spiegel des ungarischen Gesundheits- und Schulwesens”. *Soziale Welt*, 2009. 60/4, 371–387. p.

- Erőss Gábor és Kende Anna (szerk.): *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. Budapest: L'Harmattan, 2008.
- Erőss Gábor és Kende Anna: „Sajátos nevelési igény: közpolitikák, tudományok, gyakorlatok”. *Educatio*, 2010/4. 625–636. p.
- Erőss Gábor, Berkovits Balázs és Berényi Eszter: *Iskolarend. Kiváltság és különbségtétel a közoktatásban*. Budapest: Gondolat, 2008.
- Erőss Gábor: Construction et déconstruction politiques du handicap mental léger chez l'enfant: Hongrie, 2002–2009. *Revue sociologie de la santé*, 34 (2011). 73–88 p.
- Fernezeyi Bori és Martin Dlouhy: Mental health system in Hungary: chapter 5. In: Martin Dlouhy (szerk.), *Mental Health Systems in Central and Eastern Europe*. Praha: Professional Publishing Prague, 2012. 123–151. p.

Magyar oktatásügyi kutatócsoport

(ELTE Társadalomtudományi kar)

A kutatócsoport tagjai: Bajomi Iván (kutatásvezető), Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia, valamint Szabó Veronika és Tóth Katalin.

A kutatócsoport honlapja: <http://oitk.tatk.elte.hu/hu/knownandpol>.

KUTATÁSI JELENTÉSEK

Bajomi Iván, Berényi Eszter és Neumann Eszter: *The social and cognitive mapping of policy. The education sector in Hungary* [A közpolitika társas és kognitív dimenzióinak feltérképezése: a közoktatási szektor Magyarországon]. 2008. február. <http://knownandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryeducation.pdf>.

Bajomi I., Berényi E., Neumann E. és Vida J.: *The Reception of PISA in Hungary* [A PISA vizsgálat fogadtatása Magyarországon]. 2009. április. http://oitk.tatk.elte.hu/sites/default/files/files/o31_pisa_hungary.pdf.

Bajomi I., Berényi E., Neumann E. és Vida J.: *Governing autonomy: from curricular policies to quality assurance and student assessments* [Kormányzás és Autonómia: a tantervi politikáktól a minőségbiztosításon át a mérés-értékelésig]. 2009. szeptember. <http://www.knownandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryeducation.pdf>.

Tóth K., Szabó V., Bajomi I., Berényi E., Neumann E. és Vida J.: *The intertwining of Knowledge and Politics in the Policy Connected to Teachers' In-service Training* [Tudás és politika kapcsolata a tanárképzési közpolitikákban], 2010. szeptember. <http://www.knownandpol.eu/IMG/pdf/o32.hungaryeducation.pdf>.

Neumann Eszter, Bajomi Iván és Berényi Eszter: *The Politics of Seating Plans: Knowledge and Policy in the Integrated Education Public Action, Hungary 2002–2010*. [Az ülésrend politikája: tudás és politika az oktatási integrációs közpolitikában], 2010. október. http://oitk.tatk.elte.hu/sites/default/files/files/o22_hungaryeducation.pdf.

VÁLOGATOTT PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Bajomi Iván: „A közpolitika-barkácsolás szereplői és színterei”. *Educatio*, 2010/4. 589–600. p.

Berényi Eszter: „A mérési iskoláktól az iskolák megméréseiig. Az Országos Kompetenciamérés kialakulása és alakváltozásai”. *Educatio*, 2010/4. 601–613. p.

Berényi Eszter és Neumann Eszter: „Grappling with PISA, Reception and translation in the Hungarian policy discourse”. *Sisifo Educational Sciences Journal*, 2009/12.

Neumann Eszter: „Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal: ki miben tudós...”. *Educatio*, 2010/4.

Neumann Eszter: „Negotiating Power: interviews with the policy elite”. *European Education Research Journal*, 2011. 10 (2).

A KÉT KUTATÓCSOPORT EGYÜTTMŰKÖDÉSÉBEN KÉSZÜLT ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY

Bajomi Iván, Berényi Eszter, Erőss Gábor, Fernezelyi Bori, Koltai Júlia, Levendel Sára, Neumann Eszter és Vida Júlia: *Knowledge and Policy: an inseparable couple*. Összefoglaló jelentés a 2. részkutatás első kutatási szakaszáról. 2010. augusztus. http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o2.integration.bajomi_al-2.pdf.

Németországi egészségügyi kutatócsoport

(Ludwig Maximilian Universitaet München, Insitut für Soziologie)
A kutatócsoport tagjai: Prof. Dr. Armin Nassehi, Katharina Mayr és Demszky Alma.

KUTATÁSI JELENTÉSEK

- Prof dr. Armin Nassehi, Alma von der Hagen-Demszky és Katharina Mayr: *The social and cognitive mapping in policy. The health sector in Germany.* (A német egészségügyi policy szektor szociális és kognitív térképe.) 2008. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.germanyhealth.pdf>.
- Prof dr. Armin Nassehi, Alma von der Hagen-Demszky és Katharina Mayr: *The Amendment of the Bavarian Law of Education in 2003: A long way toward inclusion.* (A bajor oktatási törvény 2003-as reformja: Hoszzú az út az inklúzió felé.) 2009. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.germanyhealth.pdf>.
- Prof dr. Armin Nassehi, Alma von der Hagen-Demszky és Katharina Mayr: *The Impact of the WHO on the German Mental Health Policy.* 2009. (A WHO befolyása a német mental health politikára). <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/who.wp12.germany-2.pdf>.
- Prof dr. Armin Nassehi, Katharina Mayr és Niklas Barth: *Regulation of end-of-life-decisions. The advance directive and the will of the patient.* (Az élet végéről szóló orvosi döntések és a beteg végakaratának szabályozása Németországban.) 2010. http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o2_pa2.germany_health.en.pdf.

VÁLOGATOTT PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

- Von der Hagen-Demszky Alma, Mayr Katharina és Sanaa Elias: „Wissen und Wollen. Die Produktion von Wissen im politischen Gestaltungsprozess”. *Soziale Welt*, 2009/60. 389–409. p.
- Demszky Alma: *Exklúziós és inklúziós folyamatok a német oktatási rendszerben.* In Erőss Gábor és Kende Anna (szerk.): *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban.* Budapest: L'Harmattan, 2008.

Romániai oktatásügyi kutatócsoport

(Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem)

„Állandó” tagok: Dr. Rostás Zoltán, Dr. Bodó Julianna, Dr. Kósa István, Dr. Kiss Adél és Dr. Fejes Ildikó.

Részmunkaidős munkatársak: Drd. Biró Z. Zoltán, Drd. Székely Kinga, Ozsváth Berényi Hajni, Moni Gizella Alíz és Korodi Zsuzsa.

KUTATÁSI JELENTÉSEK

Kósa István: *The Social and Cognitive Mapping of Policy. The Education Sector in Romania*. 2008. *Az oktatáspolitikai szereplői Romániában*. 2008 <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.romaniaeducation.pdf>.

Kiss Adél, Fejes Ildikó és Biró A. Zoltán: *The Community Action Programme in the Romanian Education*. 2009. *Az Actiunea Comunitara program egy összehasonlító kutatás tükrében*. 2009 <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.romaniaeducation-2.pdf>.

Biró A. Zoltán és Kiss Adél: *The Decentralization of the Pre-University Education System*. 2010. *A közoktatási rendszer decentralizációs folyamata*. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.romaniaeducation.pdf>.

Rostás Zoltán, Kósa István, Bodó Julianna, Kiss Adél és Fejes Ildikó: *Use and Circulation of PISA in Romanian Context. A PISA vizsgálat fogadtatása romániai kontextusban*. 2009. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o31.pisa.romania-2.pdf>.

Kiss Adél, Fejes Ildikó, Rostás Zoltán: *Quality Assurance in the Romanian Pre-University Education*. 2010. *Minőségbiztosítás a romániai közoktatásban*. 2010. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o32.romaniaeducation.pdf>.

VÁLOGATOTT PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

A decentralizációs folyamathoz kapcsolódó tanulmányok

Biró Z. Zoltán (szerk.): *Önkormányzat – versenyképesség – decentralizáció*. Csíkszereda: Alutus Kiadó, 2011.

Biró Z. Zoltán: „Decentralizáció tágabb kontextusban.” In Biró Z. Zoltán (szerk.): *Önkormányzat – versenyképesség – decentralizáció*. Csíkszereda: Alutus Kiadó, 2011. 23–29. p.

Biró Z. Zoltán: „Néhány szempont a romániai oktatási decentralizációs folyamat elemzéséhez.” In Biró A. Zoltán és Kiss Adél (szerk.): *Társaság – Fejlesztés – Tudomány*. Csíkszereda: Státus Kiadó, 2009. 20–29. p.

A KNOWandPOL kutatáshoz kapcsolódó egyéb publikációk

- Kiss Adél és Fejes Ildikó: „The Community Action Programme”. In Bodó Julianna és Kiss Adél (szerk.): *Kultúra – Kommunikáció – Innováció*. Status Press, 2009. 172–185. p.
- Kiss Adél, Fejes Ildikó és Biró A. Zoltán: „Some Aspects and Edifications of the PISA Assessments in Romania”. *Sisifo Educational Sciences Journal*. 2009. 10.
- Kiss Adél és Fejes Ildikó: „Outline of a Research Project. KNOWandPOL, Knowledge and policy”. *Acta Universitatis Sapientiae, Social Analysis*, 2011. 1 (1), 141–142. p.
- Kiss Adél és Fejes Ildikó: „Knowledge and regulation through quality assurance. An analysis”. *Acta Universitatis Sapientiae, Social Analysis*, 2011. 1 (1), 66–82. p.
- Estela Costa és Kiss Adél: „Dealing with opposition: uncomfortable moments in research”. *European Education Research Journal*, 2011. 10 (2).
- Kiss Adél, Fejes Ildikó és Biró A. Zoltán: „Policy Alternatives: models for education policy scenario”. *Educação. Sociedade & Culturas*, 2011. 34.
- Neumann Eszter, Kiss Adél és Fejes Ildikó: „The Hard Work of Interpretation: the National Politics of PISA Reception in Hungary and Romania”. *European Education Research Journal*, 2012. 11 (2).

A kutatás koncepcionális megalapozását szolgáló szövegek

- Bernard Delvaux és Eric Mangez: *Towards a sociology of the knowledge-policy relation. Literature review*. Kézirat, 2008. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Literature_synthesis.Final_version.English.pdf.
- Richard Freeman, Jennifer Smith-Merry és Steve Sturdy: *WHO, mental health, Europe*. 2009. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation3/WHO.WP11.Production.pdf.
- Armin Nassehi: *Making Knowledge Observable: Short Considerations about the Practice of „Doing Knowledge”*. Kézirat, 2008. http://www.knowandpol.eu/index.php?id=278&no_cache=1&tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=441.
- Gita Steiner-Khamsi: *Towards a Contextualized Comparison of European Post-Bureaucratic States: a Commentary*. 2008. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.steiner-khamsi.pdf>.
- Steve Sturdy: *Response to Armin Nassehi: „Making Knowledge Observable”*. Kézirat, 2008. http://www.knowandpol.eu/index.php?id=278&no_cache=1&tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=442.
- Rianne Mahon: *The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation. Commentary on the orientation 1 of the KNOW&POL project*. 2008. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation1/Deliverable_9_Rianne_Mahon_report_O1.pdf.

Knowledge and Policy

Summary

The core questions in sociology are ones that address the relationship of knowledge to policy and to power. Such themes were dissected by Max Weber, Michael Foucault and Pierre Bourdieu, for example. Governing activities of the state and mechanisms of social change remain central issues in sociological research today, yet surprisingly few publications that seek to analyse policy-making processes in this way have appeared in Hungarian. This volume seeks to fill that gap.

The volume presents the findings of the Knowledge and Policy research project (2006–11), funded by the European Commission for a Hungarian audience. The project involved 12 research teams from 8 European countries studying the processes of policy-making in their respective countries' health and education sectors. The authors studied the diverse forms and types of knowledge that shape public policies in Europe, along with the main strategies in utilizing knowledge in policy-making. They inquired into the way Hungary's policies for integrated education and inclusion of children with special educational needs evolved. What compromises were made during the Hungarian adoption of the WHO Mental Health Action Programme? What were the world views and scientific schools that rivalled each other in education policy to shape measurement and evaluation policies? What attempts were made to achieve accountability in the health sector? How did the concept of accountability change during these endeavours? These are the sorts of questions the articles address.

The analyses here rest on interviews with decision-makers and stakeholders and on analysis of documents. They explore the micro-processes of policy-making and bricolage of public policies by examining what kinds of reform-driven negotiations and trade-offs took place between experts and stakeholders. In some cases communities of experts vied amicably to propose novel policy concepts for shaping the reform agenda. The authors discuss the specifics of applying evidence-based policies, accountability and post-bureaucratic governance and explore practical obstacles to implementing such governance strategies.

The articles fall into three sections. The *first* part concerns the 'sociology of expertise'. The theoretical introduction by Mihály Szívós explores specific features of the knowledge utilized for policy purposes and the relations between

scientific and experiential knowledge from the angle of the sociology of science. Alma Demszky investigates how and why lay knowledge has gradually gained political relevance in recent decades. Gábor Erőss analyses rivalry among various disciplines (sociology, special education, psychology, etc.) for the lead in shaping public policy targeted at the inclusion of the pupils with special education needs. That is complemented by a problem-focused paper from Anna Kende, which analyses the narratives of those taking part in shaping of such policy.

The *second* part presents in-depth case studies of single public policies. Eszter Neumann explores the story of Hungarian integrated education policy applying the approach of policy sociology. Adél Kiss and Zoltán Z. Biró analyse the main actors and typical knowledge-production practices that emerged in the process of decentralizing the Romanian public education system. The closing paper, by Bori Fernezelyi, discusses the WHO paradigm-shifting Mental Health Action Plan and how it has been interpreted and adapted in the Hungarian national context.

The *third* part investigates contemporary governance strategies. Gábor Erőss and Eszter Berényi chart the appearance of the accountability paradigm in the health and education sectors. Eszter Berényi follows the development of the measurement and evaluation system in the Hungarian public education sector by analysing the shifts in policy discourse and corresponding changes in policy-making mechanisms. Gábor Erőss surveys the repeated attempts of the last two decades to enforce accountability measures in the health sector. By seeking convergences, he aims to build an integrated scenario of the struggle to achieve a balance between the autonomy of the medical profession and “good governance”. A third paper, by Sára Levendel, discusses the enduring attempt to introduce knowledge-based governance in health care through a case study of implementation of a knowledge-based regulation tool: the cost-optimization system based on homogeneous patient groups (DRG).

The articles in the volume provide empirical grounds for saying that knowledge and policy cannot be discussed in isolation: knowledge becomes politicized and policy knowledge-intensive; knowledge holders must conform to the rules of policy-making if they aim to shape the policy-making process. The articles belong together not only as products of the same research project, but because they share a conceptual framework and research approach. The authors trust that it will be of interest to a wider public and to a wide range of reformers, decision-makers and other actors in decision-making – ones who failed or who took the wrong track, and ones who can hope for success.

A szociológia klasszikusai Max Webertől Michel Foucault-n át Pierre Bourdieu-ig tudás és politika, tudás és hatalom összefüggéseit firtatták. Hogyan alakul e viszony a mai Magyarországon – az egészségügyi és az oktatási szektorban?

Hogyan formálódtak az oktatási integrációs és a sajátos nevelési igényű gyerekeket célzó közpolitikák Magyarországon? Milyen alkuk kötöttek a WHO Lelki egészség akcióprogramjának honosítása során? Milyen szemléletek versengtek egymással az oktatási térben a mérés-értékelési politikák kialakításakor? Hányféleképpen rugaszkodtak neki az elszámoltathatóság megteremtésének az egészségügyben?

Ilyen kérdésekre keresik a választ a tanulmányok, köztük egy romániai és egy németországi esettanulmány is, betekintést nyújtva a közpolitika-alkotás mikrofolyamataiba, a közpolitikai barkácsolásba: hogyan és miről tárgyalnak egy-egy szakterület különböző szakértői, akiket fűt a reformvágy? Mi fán terem a tényekre alapozott közpolitika, az elszámoltathatóság, a posztburokratikus kormányzás, és milyen gyakorlati akadályokba ütközik a megvalósításuk?

ISBN 978-963-236-651-7

3400 Ft



L'Harmattan